

Juha Rantala



# Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke

Hakapaino Oy  
Helsinki 2002  
ISBN 952-9639-93-7  
ISSN 1238-5948



**ELÄKETURVAKESKUS**  
**PENSIONSSKYDDSCENTRALEN**

**00065 ELÄKETURVAKESKUS**  
**Puh. (09) 1511, Faksi (09) 148 1172**

**00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN**  
**Tfn (09) 1511, Fax (09) 148 1172**  
**FIN-00065 Eläketurvakeskus Finland**  
**Tel. +358 9 1511, Fax +358 9 148 1172**

# LUKIJALLE

Viime vuosina alhaisesta työssäoloasteesta on tullut merkittävä yhteiskunnallinen ongelma. Työssäoloasteen kohoaminen takaisi tehokkaimmin sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen rahoituksen. Yksi syy alhaiseen työllisyysasteeseen on ikääntyvien korkea työttömyys. Tällä hetkellä noin 16 prosenttia 50–64-vuotiaasta väestöstä on työelämän ulkopuolella työttömyyden vuoksi – käytännössä joko työttömänä tai työttömyyseläkkeellä. Väestön ikääntyessä ja suurten ikäluokkien ylitettyä viidenkymmenen vuoden iän, ongelma ei tule väistymään pitkään aikaan.

Tämä raportti antaa yksityiskohtaisen kuvan siitä miten ikääntyvien työttömyys on muotoutunut nykytasolleen ja mitkä piirteet siinä ovat eläkejärjestelmän kannalta olleet erityisen keskeisiä. Eläkejärjestelmän kannalta kyse on ollut sekä sopeutumisesta työttömyyden aiheuttamiin muutoksiin että vaikuttamisesta sen kehitykseen.

Raportti perustuu Tilastokeskuksen laajaan koko viime vuosikymmenen kattavaan yksilötason seuranta-aineistoon. Tällaista yhteen aineistoon perustuvaa systemaattista kartoitusta ikääntyvien työttömyydestä ei eläkejärjestelmän näkökulmasta ole Suomessa aiemmin tehty.

Työn valmistumista ovat edesauttaneet useat henkilöt. Lukuisista rakentavista kommenteista erityinen kiitos Antti Romppaselle Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Marianne Johnsonia, Pihla Merimaata, Kaija Ruotsalaista ja Jari Tarkomaa Tilastokeskuksesta kiitän avusta tutkimusaineiston ongelmakohtien selvitystyössä. Eläketurvakeskuksen kollegoitani kiitän asiantuntevista neuvoista. Erityisesti kiitän Seija Ilmakunnasta, Eila Tuomista, Hannu Uusitaloa ja Reijo Vannetta. Lämmin kiitos myös Anja Kalliolle tekstin käsittelystä ja kuvioiden viimeistelystä. Raporttiin jääneistä mahdollisista virheistä vastaan luonnollisesti itse.

Esitetyt johtopäätelmät ovat tekijän näkemyksiä, joihin Eläketurvakeskus ei ole ottanut kantaa.

Helsingissä toukokuussa 2002

Juha Rantala  
Eläketurvakeskus

# SISÄLTÖ

1 Johdanto.....	7
2 Ikääntyvien työttömyyden laajuus.....	10
2.1 Ikääntyvä väestö vuonna 1999	10
2.2 Työttömyyseläkeputki ja ikääntyvien työttömyys	12
2.3 Työttömyyden määritelmällisistä eroista	15
3 Työttömäksitulo ja työelämästä vetäytyminen.....	17
3.1 Työttömäksitulon suhdanneriippuvuus	18
3.2 Työttömäksitulo ja työttömyyseläkeputki	21
3.2.1 Työttömäksitulo eläkelain ja yrityskoon mukaan	24
3.3 Työttömäksituloriskin alentumisen seuraukset	28
3.4 Kohorttitarkastelu ennenaikaisesta työelämästä vetäytymisestä	31
4 Työttömyyden päättyminen .....	37
4.1 Ikääntyvien työttömien työllistyminen	37
4.2 Työttömyyden pitkittymisen seuraus	41
5 Suuret ikäluokat ja ikääntyvien työttömyys.....	43
5.1 Työttömyyden bruttovirrat vuonna 1999	44
5.2 Työttömien ja työttömyyseläkkeiden määrät vuonna 2004	48
6 Työttömyyseläkeputki – kenen etu? .....	54
6.1 Yksilön näkökulma: houkutus vai viimeinen vaihtoehto?	55
6.2 Yrityksen näkökulma: keino vähentää tai keino uudistaa työvoimaa?	57
6.3 Yhteenveto	62

7 Lopuksi .....	65
-----------------	----

Kirjallisuus	68
--------------	----

Liite 1

Liite 2

# 1 JOHDANTO

Ikääntyvän väestön työttömyys on vihdoinkin kääntynyt laskuun. Laman jälkeen 50–64-vuotiaiden työttömyysaste oli ikävuodesta riippuen 10–25 prosenttia. Nyt nämä työttömyysasteet ovat jo puolta pienemmät. Erityisen myönteistä kehitys on ollut 55–59-vuotiailla. He ovat myös ainoa ikäryhmä, missä työllisyysaste oli vuonna 2001 palautunut lamaa edeltäneelle tasolle. Vaikka monet merkit viittaavat siihen, että ikääntyvien työttömyys alenee edelleen, se on vielä vuosia hankala ongelma.

Ongelman laajuutta kuvaa se, että työministeriön tilastoimia 50–64-vuotiaita työttömiä oli vuonna 2001 edelleen noin 100 000. Kun aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä eli lähinnä tukityössä tai koulutuksessa oli yli 11 000 ja työttömyyseläkkeellä reilut 50 000 samanikäistä henkilöä, oli kaiken kaikkiaan työttömänä tai vastaavassa tilanteessa 50–64-vuotiaista yhteensä noin 16 prosenttia. Ongelman sitkeydestä kertoo se, että 50–59-vuotiaista työttömistä työnhakijoista noin puolet on ollut työttömänä vähintään vuoden ja vajaa kolmannes vähintään kaksi vuotta. Heidän osaltaan työttömyyden ”jälki” katoaa yleensä vasta vanhuuseläkkeelle siirtymisen myötä – useimmiten työttömyyseläkkeen kautta.

Eläkejärjestelmälle ikääntyvien työttömyystilanteen seuranta on tärkeää monesta syystä. Työllisten määrä suhteessa eläkkeensaajiin on sekä nykyisten että tulevien eläkkeiden rahoituspohjan keskeinen mittari. Muutokset työssäolon 'kääntöpuolella' kuten työttömyydessä heijastuvatkin eläkemaksujen tasoon. Ikääntyvän väestön osalta näiden muutosten ennakointi on erityisen merkityksellistä, sillä vain noin puolet 50–64-vuotiaista on työelämässä. Väestön ikääntyessä ja suurten ikäluokkien tultua yli viidenkymmenen vuoden ikään, ikääntyvien työmarkkinatilanteen merkitys korostuu entisestään.

Ikääntyvien työmarkkinoista tarvitaan varsin yksityiskohtaista tietoa. Esimerkiksi työttömyyseläkkeiden rahoituksen järjestäminen edellyttää työttömyydestä aikanaan työttömyyseläkkeelle siirtyvien henkilöiden määrien ennakointia. Tehtävä ei ole helppo, koska aikajänne työttömäksi tulon ja työttömyyseläkkeelle siirtymisen välillä on yleensä useita vuosia. Tuona aikana itse asiassa vasta lopullisesti määräytyy työttömän oikeus työttömyyseläkkeeseen. Työttömyys voi vaikuttaa myös muiden varhaiseläkemuotojen suosioon. Siinä määrin kun erityyppiset varhaiseläkemuodot – kuten työkyvyttömyyseläke ja osa-aikaeläke – ovat vaihtoehtoja työttö-

myyseläkkeelle, muutokset työttömyydessä välittyvät näidenkin eläkemuu-  
tojen käyttöön.

Eläkejärjestelmä ei ole pelkästään sopeutujan asemassa. Eläkepoli-  
tiikan kautta järjestelmä myös vaikuttaa työttömyyden kehitykseen ja työ-  
markkinoiden toimintaan yleisemminkin. Tärkein eläkepoliittinen tavoite on  
pyrkimys työllisyysasteen nostamiseen. Tämä on konkretisoitunut nykyi-  
sen noin 58-59 vuoden keskimääräisen työnjättöiän myöhentämiseksi 2-3  
vuodella. Käytännön tasolla tämä pyrkimys merkitsee myös työttömyyden  
alentamiseen tähtääviä toimenpiteitä, koska yhteiskunnan kannalta on  
tärkeää, ettei eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen tapahdu työttömyyden  
kasvun kustannuksella. Näin ollen yksityiskohtainen tieto työttömyyden  
kytkeytymisestä eläkelainsäädäntöön on tähdellistä. Hyvänä esimerkkinä  
voidaan pitää työttömyyseläkkeelle siirtymistä koskevia ehtoja. Muodossa  
taikka toisessa ne ovat sidoksissa työttömyyden kehitykseen, sillä työttö-  
myyseläkkeelle päästäkseen yksilön on täytettävä tietyt ikään, työttömyy-  
den kestoon ja työssäoloon liittyvät ehdot.

Selvityksessä tarkastellaan ikääntyvän väestön työmarkkinatilanteen  
viime aikaista kehitystä eläkejärjestelmän näkökulmasta. Koska ikään-  
tyvien työttömyyttä on perinteisesti seurattu ja arvioitu työvoimapolitiikan  
lähtökohdista käsin, päähuomion ovat saaneet työvoimapolitiikan  
osa-alueisiin kuten työttömyysturvaan ja aktiivisiin työvoimapolitiisiin toi-  
menpiteisiin liittyvät kysymykset. Monet eläkejärjestelmän näkökulmasta  
kiinnostavat seikat ovat sen sijaan jääneet vähemmälle huomiolle – siitä-  
kin huolimatta, että niillä on myös yleistä työllisyyspoliittista merkitystä.  
Viime vuosien aikana, kun huoli väestön ikääntymisestä ja alhaisesta työ-  
lisuusasteesta on kasvanut, kiinnostus myös 'eläkepuolella' tehtyjen rat-  
kaisujen työllisyysvaikutusten kartoittamiseen on kuitenkin selvästi lisään-  
tynyt.

Artikkelin tavoitteena on antaa yksityiskohtainen kuva siitä miten  
työttömyys on nykytasolleen muotoutunut ja mitkä piirteet siinä ovat eläke-  
järjestelmän kannalta olleet erityisen keskeisiä. Työttömyyden varsinaisia  
syitä käsitellään vain ylimalkaisesti. Monet kysymykset kuten eläkkeelle  
siirtymisen taloudelliset kannustimet ja yritysten halukkuus työllistää ikään-  
tyviä jäävät suppean kirjallisuuskatsauksen varaan.

Katsaus etenee seuraavasti. Luvussa 2 tarkastellaan ikääntyvän  
väestön työttömyyttä vuoden 1999 lopun tilanteessa. Luvuissa 3 ja 4 arvi-  
oidaan miten nykytilanteeseen on päädytty. Missä määrin esimerkiksi  
uudet työttömäksi tulleet henkilöt ovat työttömyyttä lisänneet ja missä  
määrin työttömyydestä työhön tai työttömyyseläkkeelle siirtyneet henkilöt  
ovat sitä alentaneet? Luvussa 5 keskitytään työttömyyteen vaikuttaviin

bruttovirtoihin ja arvioidaan suurten ikäluokkien aiheuttamia muutospaineita työttömien ja työttömyyseläkeläisten määriin. Luvussa 6 pohditaan ikääntyvän väestön työttömyyden syitä ja työttömyyseläkeputken roolia siinä. Samalla esitellään lyhyesti eräitä viime aikaisia kotimaisia tutkimuksia. Luvussa 7 esitetään johtopäätelmät.

Kirjoituksen tilastomateriaali perustuu Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta poimittuun 25 prosentin eli noin 430 000 henkilön satunnaisotokseen 48–67-vuotiaasta Suomessa asuvasta väestöstä vuodelta 1997. Aineistossa on runsaasti eri rekisterilähteistä yhdistettyjä yksilön työmarkkinatoimintaa ja sosioekonomista asemaa kuvaavia seurantatietoja vuodesta 1990 lähtien ja se soveltuu tästä syystä hyvin ikääntyvien työmarkkinakäyttäytymisen tarkasteluun vuosina 1990–1999.<sup>1</sup> Eräissä vertailuissa hyödynnetään myös pienempää, mutta muutoin vastaavankaltaista aineistoa 12–74-vuotiaasta väestöstä.

1 Esimerkiksi 55-vuotiaat vuonna 1997 vastaavat otosta 52-vuotiaista vuonna 1994 ja otosta 57-vuotiaista vuonna 1999. Aineisto on kuitenkin aito satunnaisotos vain vuodelta 1997. Muiden vuosien kohdalla syntyy lievää otosharhaa, koska kuolleisuutta eikä maasta- tai maahanmuuttoa oteta niissä huomioon. Koko väestön kattavan aineiston ja otosaineiston vertailun perusteella harha on kuitenkin pieni. Vuoden 1999 tiedoista osa on ennakkotietoja.



## 2 IKÄÄNTYVIEN TYÖTTÖ- MYYDEN LAAJUUS

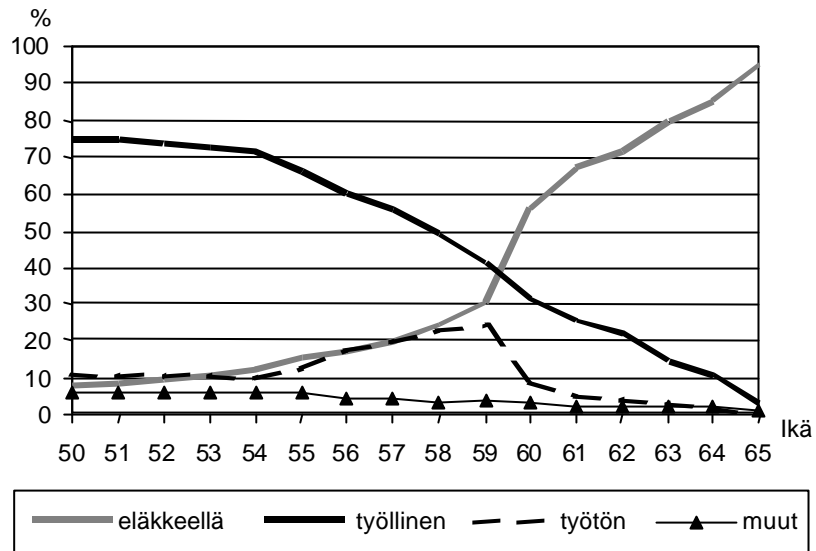
### 2.1 Ikääntyvä väestö vuonna 1999

Ikääntyvä 50–64-vuotias väestö oli vuoden 1999 lopussa lähinnä työllisenä, työttömänä tai eläkkeellä (kuvat 1-2).<sup>2</sup> Iän myötä kasvava ennen aikainen työelämästä vetäytyminen näkyy kuvissa selvästi. Kun noin 75 prosenttia 50-vuotiaista oli vuonna 1999 vielä työelämässä, niin 55-vuotiailla tämä osuus oli alentunut 68 prosenttiin. Viisi vuotta vanhemmassa ikäryhmässä työllisten osuus oli enää reilut 30 prosenttia. Vanhuuseläkeiän kynnyksellä työssä oli vajaa 10 prosenttia ikäryhmän väestöstä.

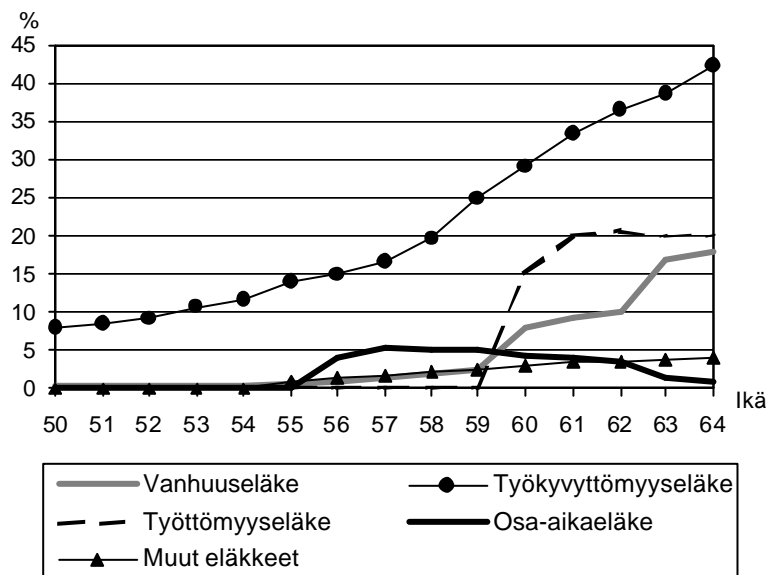
Ikävuoteen 54 asti työllisyysosuuden laskua vastaa pitkälti työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuuden nousu. Tämän jälkeen työllisyysosuuden lasku kiihtyy, kun sekä työkyvyttömyyseläkkeelle että ns. työttömyyseläkeputkeen siirtyminen yleistyvät selvästi. Ikäryhmässä 60-64-vuotiaat yleisimmät työmarkkinatilat ovat jo työkyvyttömyys- ja työttömyyseläke. Myös vanhuuseläkkeellä olevien osuus alkaa ikävuosien karttuessa vähitellen yleistyä.

Pienimmistä eläkelajeista osa-aika-eläkkeen osuus on voimakkaassa kasvussa. Vuodesta 1998 lähtien tilapäisesti 56 vuoteen alennettu ikäraja lisäsi osa-aika-eläkkeen suosiota selvästi.

<sup>2</sup> Kuvassa 1 osa-aika-eläkkeellä olevat ovat työllisiä ja kuvassa 2 omana ryhmänä.



Kuva 1. Ikääntyvien pääasiallinen toiminta 1999, osuus ikäluokasta.



Kuva 2. Erilaisilla eläkkeillä olevien osuudet ikääntyvästä väestöstä 1999.

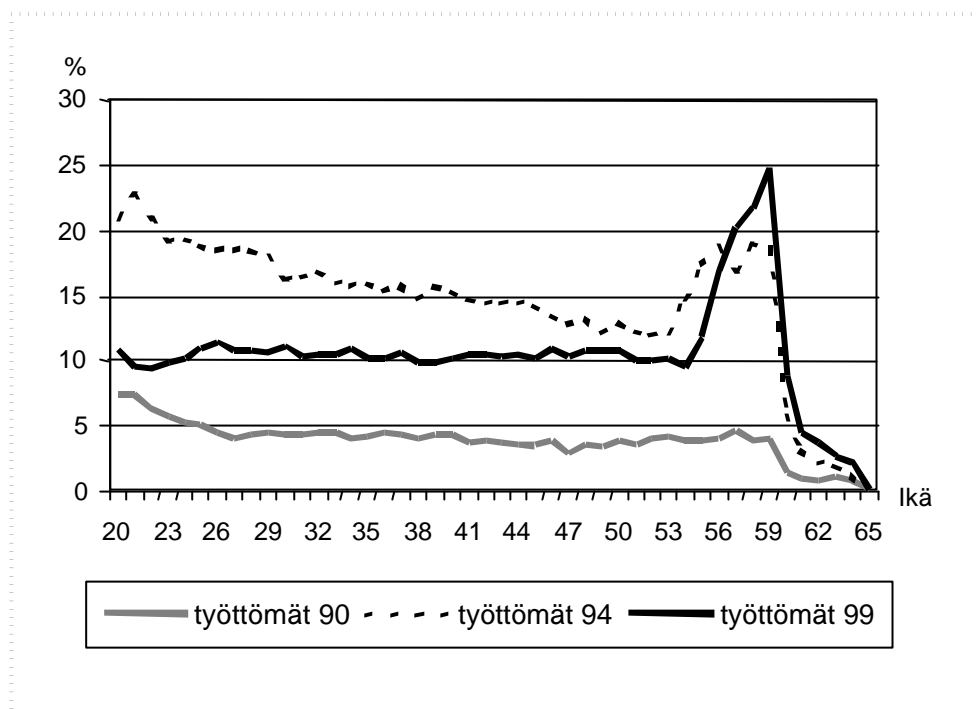
## 2.2 Työttömyyseläkeputki ja ikääntyvien työttömyys

Työttömyyseläkeputkella tarkoitetaan tilannetta, jossa ikääntyvät työttömäksi tulleet henkilöt voivat säilyttää työttömyyspäivärahaoikeutensa työttömyyseläkkeelle saakka ja siirtyä myöhemmin vanhuuseläkkeelle yleensä 65-vuotiaina. Nykysäännöin työttömyyseläkeputki voi alkaa 55-vuotiaana ja kestää jopa 10 vuotta. Vuoteen 1996 asti 'putken' alaikärajana oli 53-vuotta.<sup>3</sup> Työttömyyden ja samalla myös työttömyyseläkeputken laajuutta vuosina 1990, 1994 ja 1999 on tarkasteltu kuvassa 3. Siinä työttömät on määriteltä työministeriön käsittein. Tällöin kaikki työministeriön rekisteröimät työttömät työnhakijat – riippumatta työttömyyden kestosta – on luettu työttömiksi.<sup>4</sup> Työttömät on suhteutettu ikäryhmän kokoon.

Vaikka kaikki ikääntyvät työttömät eivät ole työttömyyseläkeputkessa, on 'putken' vaikutus työttömyysosuuksiin selvä. Vuonna 1990 työttömyyseläkeputkella ei ollut vielä merkittävää roolia. Neljä vuotta myöhemmin työttömyyseläkeputki-ikäisten työttömyysosuudet olivat kuitenkin jo liki kaksinkertaiset ja vuonna 1999 yli kaksinkertaiset esimerkiksi 45–50-vuotiaisiin verrattuna. Hidas toipuminen viime vuosikymmen lamasta ilmenee kuvassa siten, että vuoden 1999 työttömyysosuudet ovat lähes kaikissa ikäryhmissä vuosien 1990 ja 1994 työttömyysosuuksien välissä. Eniten työttömyysosuus on laman jälkeen alentunut nuorten ja keski-ikäisten keskuudessa. Eräissä ikääntyvien ryhmissä työttömyys on jopa lama-vuosia yleisempää.

3 Työttömyyseläkeputken piiriin pääsyä säätelevät muutkin kuin ikään liittyvät ehdot (ks. myös taulukon 2 alaviite). Nykysäännöt koskevat 1949 tai sitä ennen syntyneitä. Myöhemmin syntyneillä alaikäraja nousee 57 vuoteen (ks. alaviite 28 vuoden 2001 eläkeuudistuksesta).

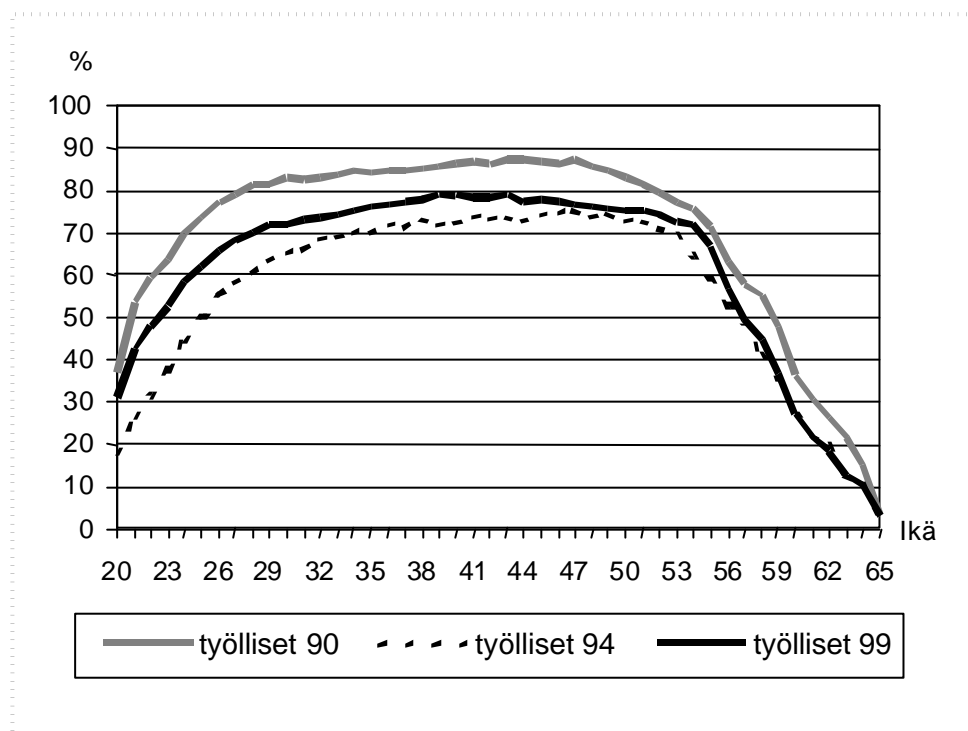
4 Työttömyyden kestoa korostetaan tässä siksi, että työvoimatutkimuksen (tilastokeskus) tilastoissa työttömiksi ei lueta henkilöitä, jotka eivät yli kuukauteen ole aktiivisesti hakeneet työtä. Tästä syystä työttömyyseläkeputkessa olevat työttömät eivät yleensä näy virallisissa työttömyysluvuissa tai -asteissa (ks. jakso 2.3).



Kuva 3. Työttömien työnhakijoiden väestöosuus, prosentteina vastaavan ikäisestä väestöstä vuosina 1990, 1994 ja 1999.

Ikääntyvillä silmiin pistävin ja muista ikäryhmistä selvästi poikkeava muutos on kuitenkin ollut työttömyysosuuden profiilin muuttuminen. Vuonna 1994 ikäryhmän 54–59-vuotiaat työttömyysosuus oli noin 15-18 prosenttia. Nykyään osuus on alempi alle 55-vuotiailla ja korkeampi tätä vanhemmilla. Ikäprofiilin muuttuminen kertoo työttömyyden pitkittymisestä ja kumuloitumisesta vanhimpiin ikäryhmiin. Moni lama-aikana työttömäksi joutunut ikääntyvä oli 1999 työttömänä odottelemassa työttömyyseläkkeelle pääsyä. Ikäprofiili selittää osan myös siitä, miksi 55–59-vuotiaiden työttömyys on parin viime vuoden aikana laskenut. Valtaosa 58–59-vuotiaista vuoden 1999 työttömistä on vuonna 2001 siirtynyt jo työttömyyseläkkeelle.

Kuvassa 4 on vertailun vuoksi esitetty työllisten väestöosuudet vastaavilta vuosilta. Viime vuosikymmenen alun hyvä työllisyystilanne, lama-aika ja vuosikymmenen lopun nousukausi näkyvät kuvassa selvästi. Kaikissa ikäryhmissä työllisten osuus on matalin vuonna 1994. Laman jälkeen osuus on kaikissa ikäryhmissä noussut. Vuonna 1999 ikääntyvien työllisyysaste oli jo lähellä vuoden 1990 tasoa.<sup>5</sup>



Kuva 4. Työllisten väestöosuus iän mukaan (osa-aikaeläkkeellä olevat työllisiä).

<sup>5</sup> Yksi syy yli 55-vuotiaiden työllisyysosuuden nousuun on ollut osa-aikaeläkkeen yleistyminen. Sen merkitys 56-61-vuotiaiden työllisyysosuuteen on noin 4-5 prosenttiyksikköä. Vuoden 2000 tietojen (työvoimatutkimus) perusteella 55-59-vuotiaiden työllisyysosuus on edelleen kohonnut. Vuonna 2000 se oli jo hieman korkeammalla tasolla kuin ennen lamaa (Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti, 2001).

## 2.3 Työttömyyden määritelmällisistä eroista

Työttömyyden erilainen määrittely eri tilanteissa vaikuttaa työttömyyden kehityksestä saatavaan kuvaan. Taulukon 1 vasen sarake esittää tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömiä suhteessa väestöön.<sup>6</sup> Työttömäksi luokittelu edellyttää aktiivista työnhakua kuukauden aikana. Tämän vuoksi monia pitkään työttöminä olleita henkilöitä ei työvoimatutkimuksessa lueta työttömiksi vaan työvoiman ulkopuolella oleviksi. Keskimmäisen sarakkeen määritelmät ovat samat kuin tässä työssä ja perustuvat työssäkäyntitilaston käsitteisiin. Siinä henkilö on työtön, jos hän on työministeriön rekisteritietojen mukaan työtön työnhakija. Oikeanpuoleinen sarake on työttömien työnhakijoiden ja aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevien henkilöiden väestöosuus.

Taulukko 1. Eri työttömyyskäsitteisiin perustuvat työttömien väestöosuudet vuoden 1999 lopussa, prosenttia ikäryhmän väestöstä.

Ikäryhmä, vuotta	Työvoimatutkimus	Työministeriö/työssäkäyntitilasto	
	Työttömien väestöosuus, %	Työttömien työnhakijoiden väestöosuus, %	Työttömien ja toimenpiteiden piirissä olevien työnhakijoiden väestöosuus, %
20-24	8,4	10,0	14,1
25-29	8,2	11,0	14,1
30-34	7,4	10,7	13,9
35-39	7,0	10,2	13,2
40-44	7,5	10,4	13,4
45-49	7,3	10,7	13,2
50-54	5,4	10,2	12,5
55-59	7,7	18,9	19,8
60-64	1,4	4,6	4,7

<sup>6</sup> Työvoimatutkimuksen avulla lasketaan muun muassa viralliset työttömyysluvut.

Työssäkäyntitilastoon eli työministeriön määritelmiin perustuva 55–59-vuotiaiden työttömyysosuus on hieman yli 11 prosenttiyksikköä korkeampi kuin työvoimatutkimuksen. Tilastoero selittyy suurelta osin sillä, että työministeriön luvut sisältävät myös työttömyyseläkkeelle siirtymistä odottelevat pitkäaikaistyöttömät.

Työministeriön työttömien ja kaikkien työnhakijoiden osuuksien erotuksen perusteella havaitaan puolestaan, että reilu kaksi prosenttia 50–54-vuotiaista ja noin yksi prosentti 55–59-vuotiaista on aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä. Eläkejärjestelmälle tämäkin on merkityksellistä, sillä työttömyyseläkkeelle pääsyn edellytyksenä olevaa työssäoloaika kartuttaa myös toimenpiteiden piirissä vietetty aika. Toimenpiteiden piiriin osallistumalla työtön pystyy myös säilyttämään tai mahdollisesti saamaan oikeuden ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, joka vuoden 1999 loppuun asti oli niin ikään yksi työttömyyseläkkeen saamista varmistava ehto.

### 3 TYÖTTÖMÄKSITULO JA TYÖ- ELÄMÄSTÄ VETÄYTYMINEN

Missä määrin ikääntyvien korkean työttömyyden taustalla on korkea työttömäksitulon uhka ja missä määrin pitkäaikaistyöttömyytenä ilmenevä heikko työllistyminen? Tämän kaltainen tieto on tärkeää jo pelkästään siitä syystä, että työttömyyden 'luonteesta' riippuu pitkälti se, minkälaiset työvoima-, sosiaali-, eläke- ja koulutuspoliittiset toimenpiteet ovat ikääntyvien työllisyyden edistämisen kannalta tehokkaimmat.

Tässä luvussa ikääntyvän väestön työttömyyttä tarkastellaan työttömäksitulon ja ennen aikaisen työelämästä vetäytymisen näkökulmasta.<sup>7</sup> Aluksi arvioidaan miten suhdanteet ja etenkin 1990-luvun lama ovat eri ikäisten työttömäksitulon riskiin vaikuttaneet. Tämän jälkeen ikääntyvien työttömäksitulon kehitystä tarkastellaan yksityiskohtaisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla. Erityistä huomiota kiinnitetään työttömyyseläkeputken alaikärajojen merkitykseen. Arvioinnin kohteena on myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ja työssä jatkaminen, jotka käytännössä ovat merkittävimmät työttömyyden (työttömyyseläkeputken) vaihtoehdot. Lopuksi työelämästä poistumista analysoidaan yksittäisten ikäkohorttien kautta.

Arvioinnit perustuvat työllisyydestä poistumisen syyn mukaan eriteltyihin työmarkkinasiirtymiin (virtoihin). Ne ilmaisevat kuinka moni tietyn kalenterivuoden lopun työllisistä on seuraavan vuoden lopussa jossakin toisessa työmarkkinatilassa tai edelleen työllisenä. 'Lähtöjoukkoonsa' suhteutettuna siirtymät kuvaavat kunkin tilan suhteellista merkitystä. Koska siirtymäksi tulkitaan myös se, että työstä poistumista ei tapahdu, siirtymäosuuksien summa on 100 prosenttiyksikköä. Liitteessä 1 on kuvattu tarkemmin siirtymien määritelmät, niiden laskemisen yleisperiaatteet ja tulokinnalliset ongelmakohdat.

<sup>7</sup> Arkikielessä työelämästä vetäytyminen mielletään usein 'lopulliseksi' (esim. työstä eläkkeelle tai työttömyyseläkeputkeen siirtyminen). Vetäytymisen ei tarvitse olla lopullista, vaan työelämään voidaan myös palata. Luvussa 4 tarkastellaan tätä mahdollisuutta.



Työelämästä vetäytymistä kuvaavat siirtymät soveltuvat erityisen hyvin eläkejärjestelmää koskevien lakien tai lakimuutosten arviointiin, sillä niiden avulla voidaan parhaiten eristää ne ryhmät, joita jokin laki tai lakimuutos erityisesti koskettaa. Esimerkiksi työttömyyseläkeputken piiriin pääsyä koskevissa tarkasteluissa luontevin ryhmä on työllisyydestä työttömyyteen siirtyneiden henkilöiden joukko. Täsmennyksenä on syytä todeta, etteivät työmarkkinavirrat suinkaan selitä työttömyyden syitä. Viime kädessä ne ovat vain kuvauksia erilaisten työmarkkinatilojen välisestä dynamiikasta eivät niiden välisistä syy ja seuraus -suhteista.

### 3.1 Työttömäksitulon suhdanneriippuvuus

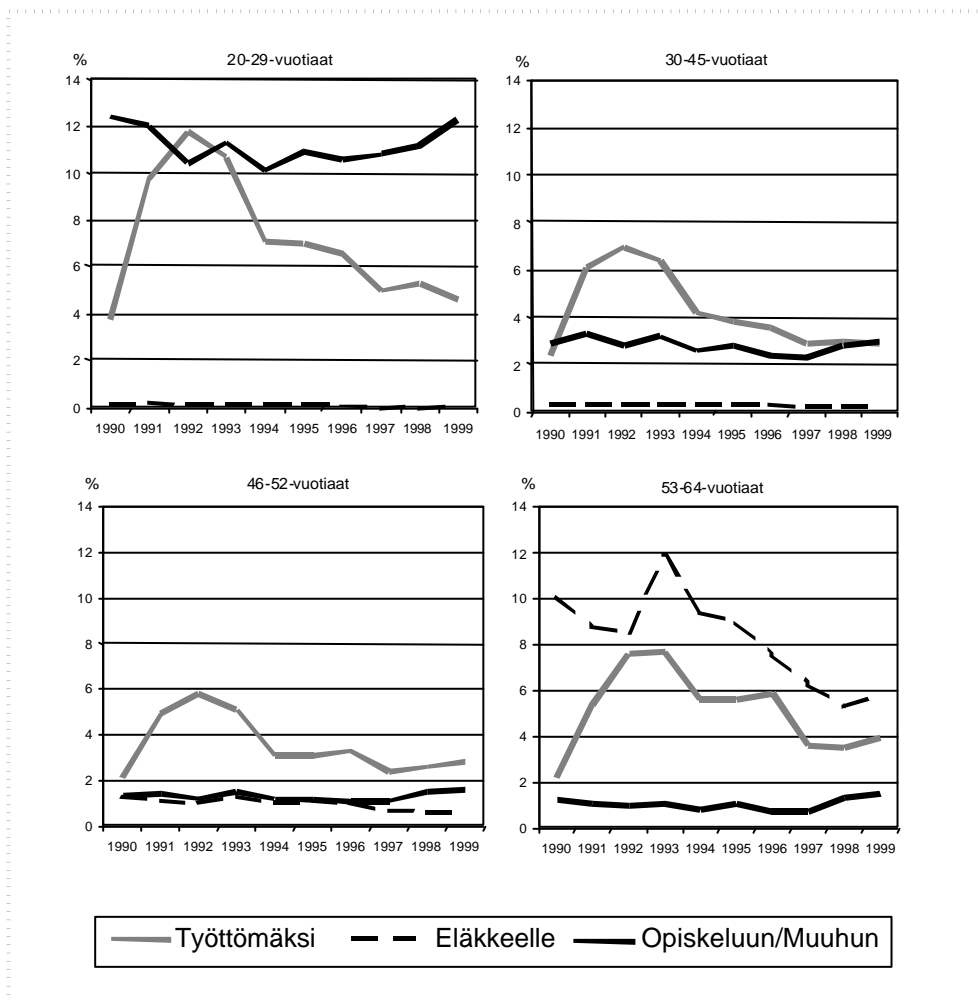
Viime vuosikymmen syvä lama vaikeutti muodossa taikka toisessa kaikkien yksilöiden asemaa. Seuraavassa tarkastellaan kuinka 'tasapuolisesti' suhdanteet ovat eri ikäisiä kohdelleet. Jos suhdannevaihtelujen merkitys on suuri, työttömyys vaihtelee ikään katsomatta suhdanteiden mukaan. Tällöin ikääntyvien kohonneen työttömyyden 'alkusyyinä' olisi enemmän lama kuin esimerkiksi työttömyyseläkeputken olemassaolo. Päinvastaisessa tilanteessa ikääntyvien työttömyyden ei tulisi vaihdella suhdanteiden mukaan ainakaan samassa määrin kuin muissa ikäryhmissä.

Työttömyyden 'suhdanneriippuvuuden' hahmottamiseksi kuvassa 5 on tarkasteltu miten eri ikäisten työllisten työttömäksitulon riski on 1990-luvulla vaihdellut.<sup>8</sup> Työttömäksi tulleet on suhteutettu edellisen vuoden lopussa työllisinä olleisiin. Tätä prosenttiyksiköinä ilmaistua suhdetta nimitetään (työllisten) työttömäksituloasteeksi. Kuvan kalenterivuodet ovat tilanteita työttömäksitulovuoden lopussa. Vertailun vuoksi ja myöhempiä tarkasteluja silmällä pitäen kuvassa on esitetty myös muut työstä poistumisen väylät.

Työttömäksituloasteen kehitystä voidaan karkeasti luonnehtia neljän ajanjakson kautta. Vuosina 1991-1992 työttömäksituloasteet nousivat jyrkästi. Työttömyys kasvoikin tuolloin ennätyksellisen nopeasti.

<sup>8</sup> Vaikka työttömäksitulon riski ei suinkaan ole ainoa työttömyyteen vaikuttava komponentti, se kuvaa kuitenkin parhaiten suhdanteiden välittömiä vaikutuksia työttömyyden kehitykseen.

Vuosina 1993-1994 työttömäksituloasteet laskivat. Tasoltaan työttömyys oli vielä varsin korkea. Vuosien 1995-1996 minitaantumana aikana työttömäksituloasteiden alentumisvauhti lähes pysähtyi kunnes ne vuonna 1997 jälleen laskivat. Vanhinta ikäryhmää lukuun ottamatta työttömäksituloasteet olivat jo lähellä vuoden 1990 tasoa. Vuodesta 1997 eteenpäin työttömäksituloasteet eivät ole juuri muuttuneet. Nuorilla ja keski-ikäisillä kehitys on tosin ollut hieman myönteisempää kuin vanhemmilla ikäryhmillä. Suurimmaksi työttömyyttä ylläpitäväksi ongelmaksi on jäänyt pitkäaikaistyöttömyys, joka kärjekkäin muoto ilmenee kuvan 3 ikääntyvien korkeana työttömyysosuutena.



Kuva 5. Työllisten poistumisreitit työstä iän mukaan vuosina 1989-1999.

Ikääntyvän väestön työttömyyskokemukset noudattavat pääpiirteittäin edellä kuvattuja suhdannevaiheita. Työvoimaa on vähennetty eniten silloin, kun se suhdannesyistä on ollut tarpeen ja vähennykset ovat koskettaneet kaikkia ikäryhmiä. Selkeimmin suhdanteiden vaikutus näkyy lama-aikana, sillä kaikissa ikäryhmissä työttömäksituloasteet 3–4-kertaistuvat vuosien 1990–1993 välisenä aikana. Nuorinta ikäryhmää lukuun ottamatta 'lähtötaso' (noin 2 %) oli lisäksi saman suuruinen. Laman jälkeinen aika myötäilee niin ikään yleistä suhdannekehitystä.

On huomattava, että päätelmä työttömäksitulon 'suhdanneriippuvuudesta' ei tarkoita sitä, etteikö työttömyyseläkeputkea olisi käytetty. Sitä on käytetty, mutta valtaosa irtisanomisista lienee ollut etenkin lama aikana muutenkin välttämättömiä. Massairtisanomisilta tuskin olisi tuskin välttytty, vaikka työttömyyseläkeputkea ei olisi ollut. Tätä kuvastaa se, että työttömyyseläkeputki-ikäisten työttömäksituloasteet olivat pahimpina lama vuosina liki samaa tasoa kuin 30–45-vuotiaiden. Tässä mielessä yritykset eivät yksilöt ole 'käyttäneet' työttömyyseläkeputkea suuressa mitassa yli välttämättömän irtisanomiskynnyksen. Toisaalta 'putken' käyttöön viittaa se, että 53–64-vuotiaiden työttömäksituloaste oli lama-aikana 2–3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin 46–52-vuotiaiden ja se, että työttömäksitulon riski on laman jälkeen jäänyt muita ryhmiä korkeammaksi.

Työttömyyden alkamisen (tai päättymisen) syy riippuvat työmahdollisuuksien lisäksi myös muista vaihtoehtoista. Esimerkiksi nuorilla mahdollisuudet opiskeluun ja lastenhoitoon ovat eräässä mielessä vaihtoehtoja työttömyydelle tai työssäololle. Työssä olevien ikääntyvien vaihtoehtona on usein (ennenaikaiselle) eläkkeelle siirtyminen, joka voi työttömyyseläkeputken lisäksi toteutua esimerkiksi työkyvyttömyyden vuoksi. Kuvan 'vaihtoehtoja' tarkastelemalla havaitaan, kuinka ikääntyvien työstä poistuminen on laman jälkeen vähentynyt myös siitä syystä, että eläkkeelle siirtyminen on vähentynyt. Vaikka eri eläkemuotoja ei ole eroteltu toisistaan, taustalla on myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen alentuminen. Tähän palataan jaksossa 3.3.

### 3.2 Työttömäksitulo ja työttömyyseläkeputki

Tässä jaksossa tarkastellaan ikääntyvän väestön työttömäksituloasteen kehitystä vuosina 1995-1999. Koska erityistä huomiota kiinnitetään työttömyyseläkeputken (ala)ikärajojen merkitykseen, työttömäksituloasteet esitetään nyt yhden ikävuoden tarkkuudella. Työllisyys on määritelty niin, että aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä (tukityö) tai osa-aikaeläkkeellä olevia henkilöitä ei ole luettu työllisiksi.<sup>9</sup> Tauluun 2 on koottu keskeiset työttömyyseläkeputkea koskevat käsitteet ja niiden piiriin pääsyä koskevat ikäsäännökset. Myöhempiä tarkasteluja varten tauluun on koottu myös yksilöllisen varhaiseläkkeen (YVE:n) ikärajat. Vuoden 1999 jälkeen tehtyjä muutoksia ei ole esitetty (ks. kuitenkin alaviite 28).

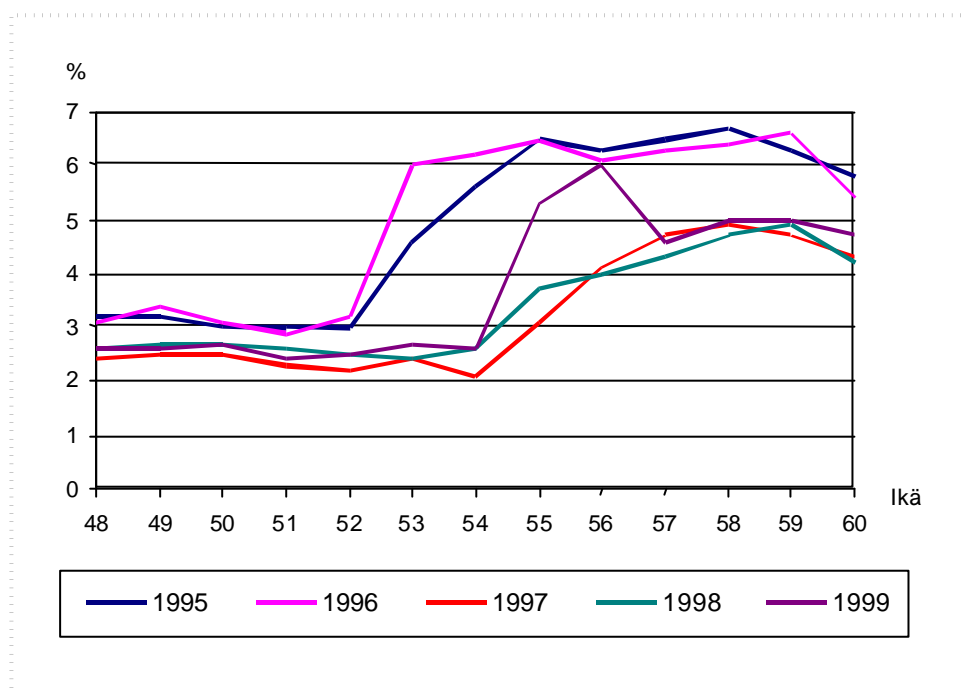
Taulukko 2. Työttömyyseläkeputken ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajat 1993-1999.

Vuosi	Työttömyyseläkeputken osa-alueiden ikärajat, vuotta				Yksilöllinen varhaiseläke, vuotta <sup>4)</sup>
	Työttömäksitulon alaraja <sup>1)</sup>	Lisäpäiväoikeus	Työttömyyseläke <sup>2)</sup>	Työttömyyseläkeputki <sup>3)</sup>	
1993	53	55 – 59	60 – 64	53 – 64	55 – 64
1994	53	55 – 59	60 – 64	53 – 64	55 – 64
1995	53	55 – 59	60 – 64	53 – 64	58 – 64
1996	53	55 – 59	60 – 64	53 – 64	58 – 64
1997	55	57 – 59	60 – 64	55 – 64	58 – 64
1998	55	57 – 59	60 – 64	55 – 64	58 – 64
1999	55	57 – 59	60 – 64	55 – 64	58 – 64

1) Alaikäraja työttömyyseläkeputken piiriin pääsyyn. 2) Työttömyyseläke alkaa aikaisintaan 60 ikävuoden täyttämistä seuraavan kuukauden alusta. 3) Työttömyyseläkeputkeen tai sen osa-alueiden piiriin pääsyä säätelevät muutkin kuin ikään liittyvät ehdot. 'Putkeen' pääsy tai sen piirissä saatavan korvauksen taso riippuu muun muassa siitä onko yksilöllä oikeus tulevaan aikaan, täyttykö hänen työssäoloehdonsa ja minkälaisen työttömyysturvan piirissä hän on. Säännökset 'putkeen' pääsystä ovat useaan otteeseen muuttuneet. Esimerkiksi tulevan ajan vaatimus, poistui 1.1.2000 alkaen, joka oli 1.1.1994 alkaen yksi työttömyyseläkkeen saamisedellytys. 4) Ikäraja 55–64-vuotta 1939 tai tätä ennen syntyneillä. Vuoden 2000 alusta lähtien YVE:n alaikäraja on ollut 60-vuotta vuonna 1944 tai sen jälkeen syntyneillä.

<sup>9</sup> Tulosten kannalta ei ole merkitystä sillä, luetaanko osa-aikaeläkkeellä olevat työllisiksi vai pidetäänkö heitä omana ryhmänä.

Kuvassa 6 on esitetty ikääntyvien työttömyysasteet vuosilta 1995-1999. Ikä- ja kalenterivuodet ovat työmarkkinasiirtymän jälkeisiä ajankoh-  
tia. Laman jälkeinen kehitys on ollut kaksijakoinen. Jos nykytilannetta  
(vuotta 1999) verrataan vuosiin 1995-1996, työttömyysaste on kaikis-  
sa ikäluokissa vähentynyt. Suhdanteiden parantumisen myötä aikaisem-  
paa selvästi pienempi osuus työllisistä oli seuraavana vuonna työttömänä.  
Suurin alenema on tapahtunut 53–54-vuotiailla. Heidän työttömyysaste-  
teensa on puolittunut alle 3 prosenttiin. Talouden ripeästä kasvusta huoli-  
matta työttömyysasteen riski on vuodesta 1997 lähtien kuitenkin säilynyt  
ennallaan ja ikäryhmässä 55–56-vuotiaat jopa nousseet selvästi.



Kuva 6. Ikääntyvien työttömyysasteet vuosina 1995-1999.

Selityksiä työttömäksituloasteen vaikeaselkoiselta näyttävälle kehitykselle voidaan hakea monesta suunnasta.<sup>10</sup> Uskottava selitys on johdettavissa työttömyyseläkeputken lainsäädännön ja siihen tehtyjen muutosten pohjalta. Vuoden 1997 alusta työttömyysputken alaikärajaa korotettiin 53 ikävuodesta 55 ikävuoteen. Tämän muutoksen vaikutus työttömäksituloasteeseen näkyy selvästi. Vuosina 1995-1996, jolloin työttömyysputken alaikäraja oli vielä 53-vuotta, työttömäksituloaste nousi jyrkästi heti ikävuoden 52 jälkeen. Vuosina 1997-1999 vastaava nousu tapahtui sen sijaan vasta korotetun alaikärajan eli ikävuoden 54 jälkeen. Työttömäksitulon alkamisajankohta siirtyi siten kahdella ikävuodella eteenpäin.

Yllättävää on 55–56-vuotiaiden korkea työttömäksituloaste vuonna 1999 vuosiin 1997-1998 verrattuna. Mitään yleisiä syitä kyseisen ikäryhmän työttömäksitulon kasvulle on vaikea löytää. Esimerkiksi yleinen työllisyystilanne oli vuonna 1999 vähintäänkin yhtä hyvä kuin vuonna 1998. Kehityksen taustalla saattaa olla yksilöiden valikoituminen työttömyyseläkeputken piiriin. Ne henkilöt, joiden riski työttömyyseläkeputkeen siirtymiseen on suurin, siirtyvät sinne heti kuin se vain on kulloinkin vallitsevien säästösten puitteissa mahdollista. Vuonna 1998 55-vuotiaiden työttömäksituloaste on alempi kuin vuonna 1999, koska osa heistä on jo 'ehtinyt' siirtyä työttömyyseläkeputkeen vuonna 1996. Tuolloin he olivat 53-vuotiaita. Vuoden 1999 55-vuotiailla vastaavaa mahdollisuutta ei vuonna 1997 enää ollut. Myös vuotta vanhemmassa ikäryhmässä tilanne on samankaltainen.

Tieto ikärajan noususta on myös voinut ohjata työttömyyseläkeputkeen vuonna 1996 sellaisia 53–54-vuotiaita, jotka muutoin olisivat siirtyneet sinne vasta seuraavina vuosina. Tämä selittäisi sen, miksi vuoden 1996 työttömäksituloasteet ovat näissä ikäluokissa korkeampia kuin vuonna 1995. Eli vuosille 1997-1998 'kuuluvaa' työttömyyttä on tavallaan siirtynyt sekä eteen- että taaksepäin.

Jos edellä mainitut päätelmät valikoitumisesta pitää paikkansa, työttömäksituloasteet ovat vasta nyt asettumassa sille tasolle, joka vallitsee uusien sääntöjen ollessa voimassa. Tällöin 55–56-vuotiaiden työttömäksituloasteet laskevat ja 57–59-vuotiaiden työttömäksituloasteet nousevat hieman vuoden 1999 tasosta. Jos suhdanteet eivät muutu, ne jäänevät

10 Esimerkiksi toimialakohtaiset erot irtisanomisissa tai suuret yksittäiset yritysjärjestelyt voivat selittää osan toteutuneesta kehityksestä. On myös mahdollista, että lama-ajan massairtisano-

kuitenkin selvästi alle 1995-1996 tason. Suhdanteiden edelleen parantumisessa työttömäksituloasteet voivat jopa laskea vuoden 1999 tasoa alemmaksi.

Tärkeä havainto on myös se, että työttömyyseläkeputken alaikärajan korotuksen jälkeen 53–60-vuotiaiden työttömäksitulo on kokonaisuudessaan alentunut. Ikäryhmän 53–54-vuotiaat työttömäksituloaste on uuden ikärajan vallitessa pienempi ja ikäryhmän 55–59-vuotiaat korkeintaan yhtä suuri kuin vanhojen ikärajojen vallitessa. Jos ikärajan korotuksella olisi ollut ainoastaan työttömäksituloa myöhentävä vaikutus, niin 55–59-vuotiaiden työttömäksituloasteen tulisi olla 53–54-vuotiaiden työttömäksitulon 'lykkäytymisen' vuoksi selvästi korkeampi vuosina 1997-1999 kuin vuosina 1995-1996. Myönteisen kehityksen taustalla on ollut toki myös talouden ripeä kasvu.

### 3.2.1 Työttömäksitulo eläkelain ja yrityskoon mukaan

Edellä havaittiin kuinka työttömäksitulon riski kohoaa työttömyyseläkeputken alaikärajan jälkeen. Seuraavassa tarkastellaan ikääntyvien työttömäksi joutumisen riskin vaihtelua eläkelain ja yrityksen henkilöstön koon mukaan. Kumpikin näistä kertoo osaltaan siitä miten työttömyyseläkeputken käyttö jakautuu eläkejärjestelmän kannalta mielenkiintoisten seikkojen suhteen. Työttömyyseläkeputken käyttöön vaikuttavia tekijöitä pohditaan varsinaisesti vasta luvussa 6.

Kuvassa 7 on esitetty neljän eläkelain piiriin kuuluvien 48–60-vuotiaiden työllisten työttömäksituloasteet vuosina 1993, 1996 ja 1999.<sup>11</sup> Laman asteittainen taittuminen näkyy niissä hyvin. Työttömäksi joutumisen uhka on kaikissa eläkelakiryhmissä selvästi laskenut ja lasku koskee myös työttömyyseläkeputki-ikäisiä eli vuoteen 1996 asti 53–59-vuotiaita ja siitä eteenpäin 55–59-vuotiaita. Kullakin eläkelaillla on kuitenkin omat 'toimialakohtaiset' erityispiirteensä; Maatalous-, metsä-, rakennus- ja satama-alojen (LEL-alat) korkeat työttömäksitulon riskit kertovat näille

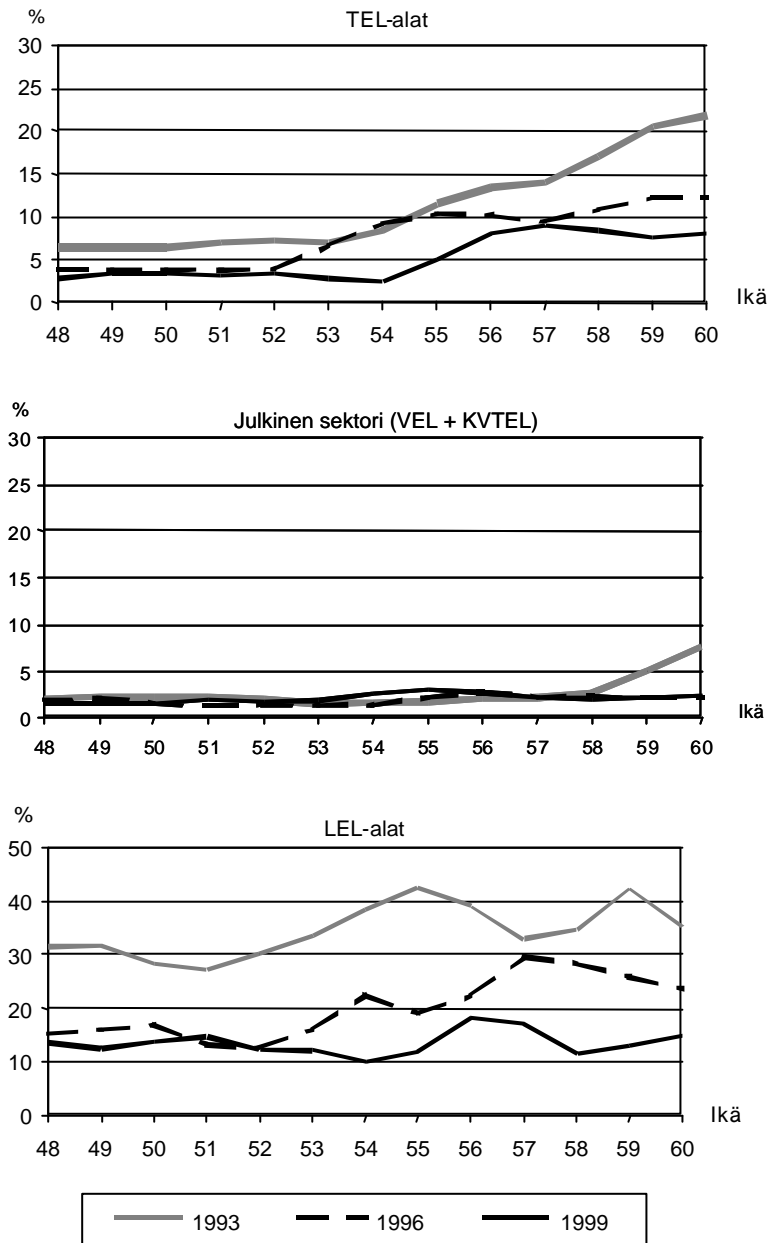
11 Muita eläkelakeja ei esitetty. TEL:in, LEL:in ja (VEL+KVTEL) piiriin kuuluvien yhteenlaskettu osuus 48-60-vuotiaista työllisistä oli vuoden 1998 lopussa reilut 80 prosenttia (TEL ~ 48 %, LEL ~ 3 % ja VEL+KVTEL ~ 31 %). Näistä TEL:in osuus on viimeisten vuosien aikana hieman noussut. Osa muutoksesta johtuu valtionyhtiöiden yksityistämisistä.

aloille tyypillisistä lyhytkestoisista ja suhdanneherkistä työtehtävistä. Ikääntyvien hyvä työsuhdeturva julkisen sektorilla (VEL+KVTEL) näkyy siinä, että työttömäksi joutumisen riski oli lama-aikanakin verrattain matala. Määrällisesti suurimman ja lähes koko yksityisen sektorin kattavan TEL-alojen työttömäksituloasteet vastaavat melko tarkoin sitä kuvaa, joka vallitsee työttömäksi joutumisen kehityksestä koko kansantalouden tasolla. TEL:n ominaispiirteenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että sen piiristä työttömyysputkeen siirtyminen on kaikkein yleisintä.

Kuvassa 8 on puolestaan esitetty TEL-alojen työttömäksituloasteet vuosina 1993, 1996 ja 1999 yrityksen henkilöstön koon mukaan luokiteltuna.<sup>12</sup> Vaikka työttömyysriski kasvaa kaikissa yrityskokoluokissa työttömyyseläkeputken alkupään kohdalla, kasvu on voimakkainta keskisuurissa (50-499 henkilöä) ja etenkin suurissa (vähintään 500 henkilöä) yrityksissä. Suurissa yrityksissä 'putki-ikäisten' työttömäksituloaste on paikoitellen jopa nelin- tai viisinkertainen 'ei putki-ikäisiin' verrattuna. Korkeimmillaan tasoerot 'putki-ikäisten' työttömäksituloasteissa eri kokoisten yritysten välillä olivat vuonna 1993. Nykyään nämä erot ovat tasoittuneet.

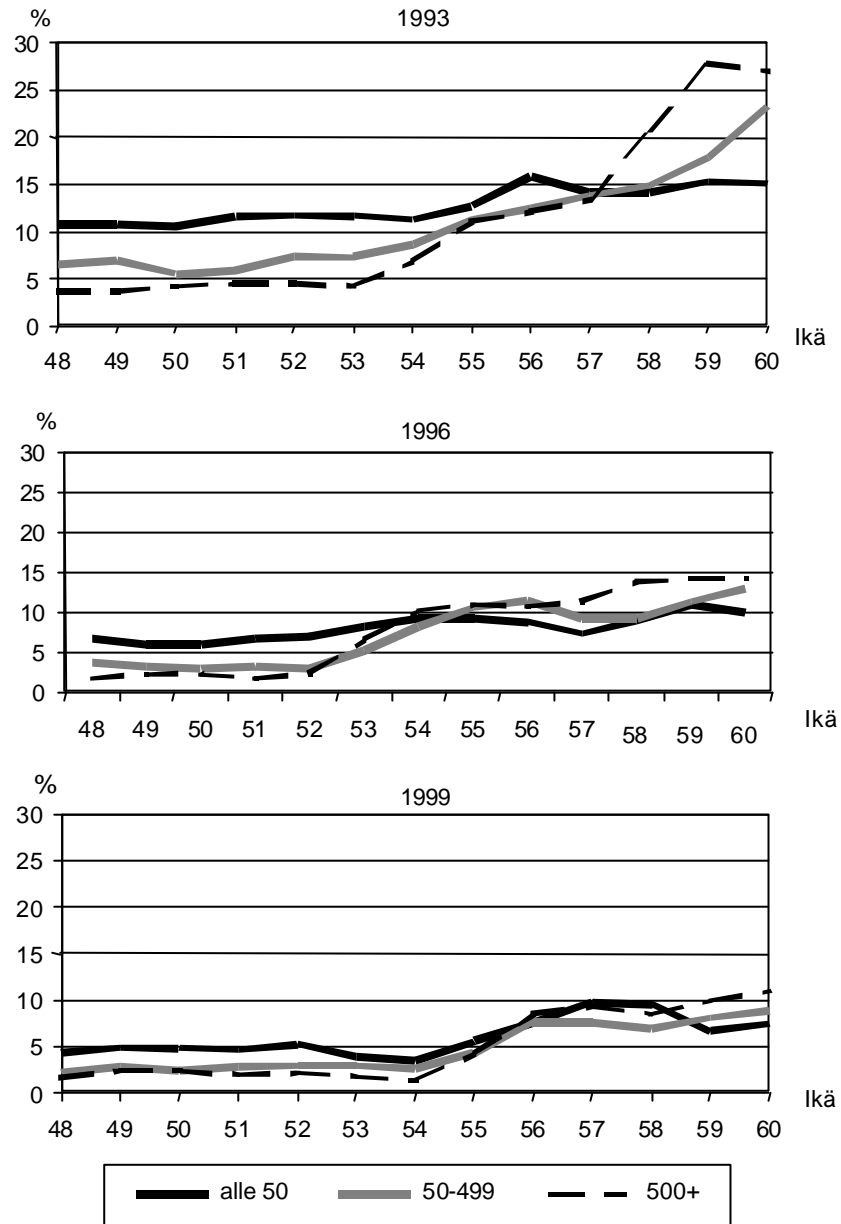
12 Vuonna 1999 sekä suurten että keskisuurten yritysten osuus kaikista 48-60-vuotiaista 'TEL-työllisistä' oli vajaa kolmannes ja pienten yritysten reilu kolmannes. Suurten yritysten osuus on 90-luvulla hieman laskenut ja pienten yritysten osuus vastaavasti hieman noussut.





\*) Kahden peräkkäisen ikävuoden liukuva keskiarvo. Ikäakselin ikä jälkimmäisen mukaan.

Kuva 7. Ikääntyvien työttömyysasteet TEL:in, LEL:in ja julkisen sektorin (VEL + KVTEL) aloilla vuosina 1993, 1996 ja 1998.



\*) Kahden peräkkäisen ikävuoden liukuva keskiarvo. Ikäkselin ikä jälkimmäisen mukaan.

Kuva 8. Ikääntyvien työttömäksituloasteet TEL-aloilla yrityskoon mukaan vuosina 1993, 1996 ja 1998.

### 3.3 Työttömäksitutoriskin alentumisen seuraukset

Viime vuosikymmenellä työkyvyttömyyseläke ja työssä jatkaminen olivat merkittävimmät työttömyyden (ja työttömyyseläkeputken) vaihtoehdot.<sup>13</sup> Miten työttömäksitulon alentuminen vaikutti näihin työmarkkinatiloihin siirtymiseen? Onko työttömyyseläkeputken ikärajan korotus lisännyt työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä vai onko se aidosti myöhentänyt työnjättöikää? Jos kyse on ensin mainitusta, ikärajan korotuksen vaikutus on eläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta ollut lähinnä kosmeettinen. Jos taas kyse on jälkimmäisestä, ikärajan korotukset ovat vaikuttaneet työllisyyttä parantavasti. Näitä kysymyksiä tarkastellaan työkyvyttömyyseläkkeelle ja työssä pysyvyyttä kuvaavien siirtymien avulla.

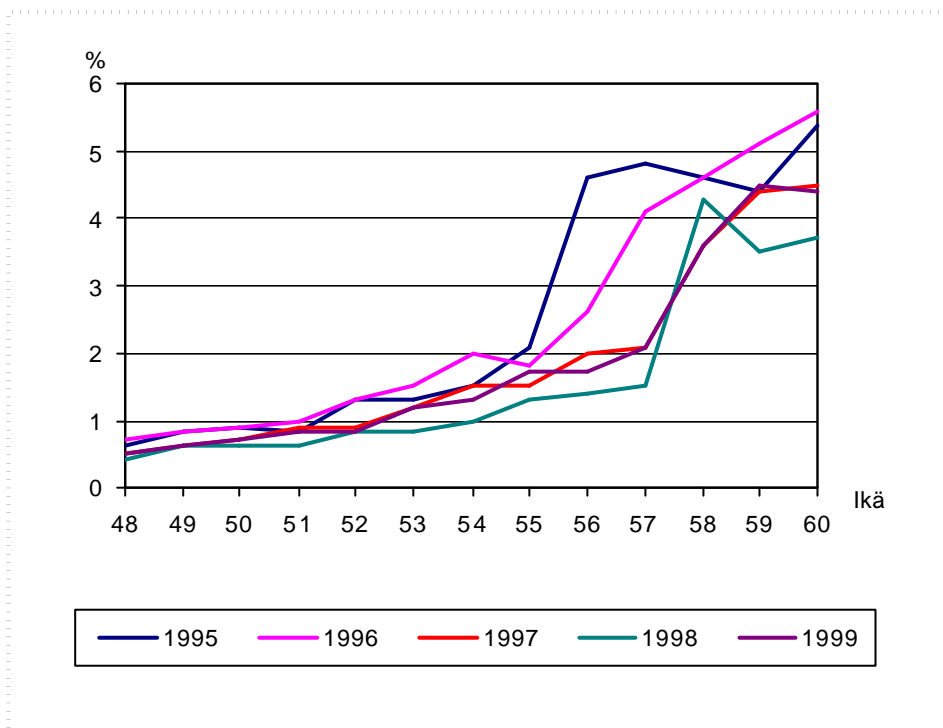
Kuvissa 9 ja 10 on esitetty työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja työssäpysyvyyttä kuvaavat osuudet vuosina 1995-1999. Näistä ensimmäinen kuvaa, kuinka suuri osuus tietyn vuoden työllistä on seuraavana vuonna siirtynyt työkyvyttömyyseläkkeelle ja jälkimmäinen, kuinka suuri osuus työllisistä on myös seuraavana vuonna työllisenä ('työllisyydestä työllisyyteen -siirtymä'). Muilta osin määritelmät ovat samat kuin työttömäksituloasteita koskevissa tarkasteluissa. Tauluun 2 (edellä) on koottu keskeiset yksilöllistä varhaiseläkettä (YVE) koskevat ikärajat. Työkyvyttömyyseläkkeistä ainoastaan YVE on ikäsidonnainen.<sup>14</sup>

Työkyvyttömyyden riski odotetusti nousee iän myötä (kuva 9). Kun 50-vuotiaista työllisistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi vuosittain vajaa prosentti, niin 60-vuotiailla osuus on kohonnut jo 45 prosentin tasolle. Tarkastelujakson aikana tämä ikääntymiseen liittyvä perusasetelma ei ole oleellisesti muuttunut. Yli 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen aste on kuitenkin viime vuosina selvästi vähentynyt tai ainakin myöhentynyt. Keskeinen taustasy syy on vuoden 1994 jälkeen asteittain toteutettu YVE:n alaikärajan korotus 55 ikävuodesta 58 vuoteen. Vuodesta 1998

13 Nykyään tilanne on muuttunut, sillä yksilöllisen varhaiseläkkeen piiriin siirtyminen on vähentynyt. Osa-aika-eläkkeen piiriin siirtyminen on puolestaan noussut. Osa-aika-eläkettä ei raportissa käsitellä, koska sen käyttö oli 1990-luvulla vielä vähäistä.

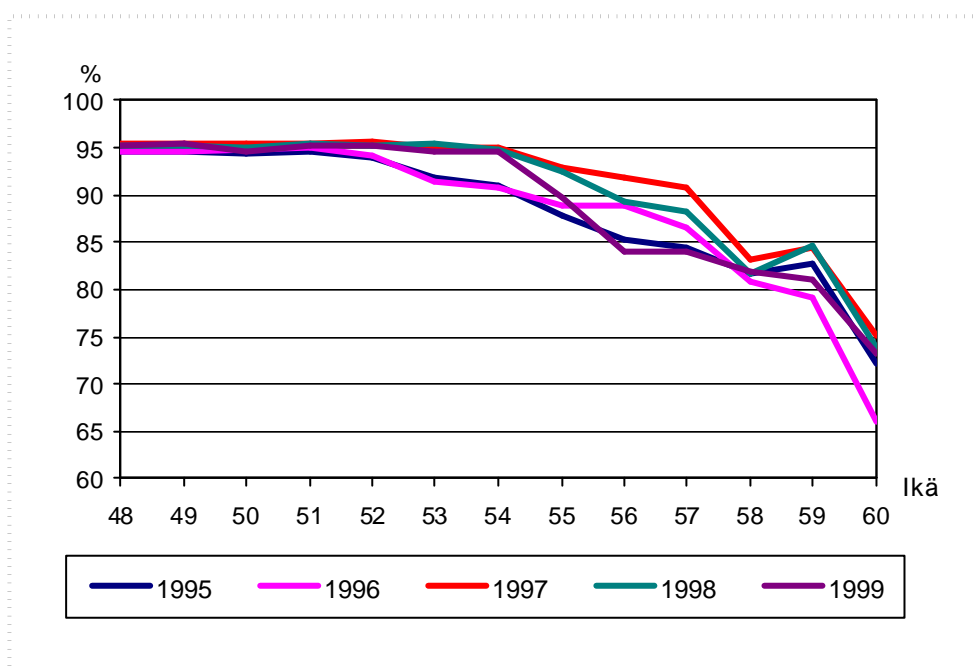
14 Tutkimusaineistossa YVE:ä ei valitettavasti ole eroteltu muista työkyvyttömyyseläkelajeista.

alkaen työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen aste nousee tasaisesti iän myötä 57 ikävuoteen asti. Tämän jälkeen, kun YVE:n piiriin pääsyä koskeva 58-ikävuoden ehto täyttyy, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisenaste liki kolminkertaistuu. Vuonna 1995 samankaltainen muutos tapahtui jo ikävuoden 56 kohdalla. Uuden alaikärajan asteittainen voimaantulo näkyy puolestaan siinä, että 55–58-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen aste kohoaa siirtymävaiheen aikana loivasti.



Kuva 9. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen asteet 1995-1999.

Vuoden 1997 työttömyyseläkeputken alaikärajan korotuksen toivot-tavin seuraus on työn jatkuminen. Kuvan 10 perusteella näin on käynyt-kin, sillä 53–54-vuotiaiden työssäpysyvyysasteet ovat vuosina 1997-1999 vajaat 5 prosenttiyksikköä korkeammat kuin vuosina 1995-1996.<sup>15</sup> Ikä-vuosien 55-59 kehitys on epäyhtenäisempi. Tarkastelua haittaavat muun muassa yksilölliseen varhaiseläkkeeseen tehdyt ikäkorjaukset. Mielenkiin-toista on kuitenkin se, että 56-vuotiaiden työssäpysyvyysaste oli vuonna 1999 selvästi alempi kuin edellisenä vuonna. Tulos on johdonmukainen seuraus siitä, että 56-vuotiaiden työttömäksituloaste nousi vuonna 1999 (vrt. kuva 6).



Kuva 10. Työssäpysyvyysasteet 1995-1999.

<sup>15</sup> Työssä pysyvyysaste kuvaa kuinka suuri osuus tietyn vuoden lopun työllisistä on työssä vuotta myöhemmin.

### 3.4 Kohorttitarkastelu ennenaikaisesta työelämästä vetäytymisestä

Tässä jaksossa tarkastellaan vuosina 1939-1944 syntyneiden ikäluokkien ennen aikaista työelämästä vetäytymistä.<sup>16</sup> Tavoitteena on arvioida missä vaiheessa ja missä laajuudessa nämä ikäluokat ovat 1990-luvun murros-vaiheet kokeneet ja kuinka eläkesäännökset ovat heidän työelämästä ve-täytymistään säädelleet. Vertailua helpottaa se, että yleisiltä ominaisuuk-siltaan vuosina 1939-1944 syntyneet ovat melko samankaltaiset. Esimer-kiksi merkittäviä työkykyyn tai koulutukseen liittyviä eroja tuskin löytyy.

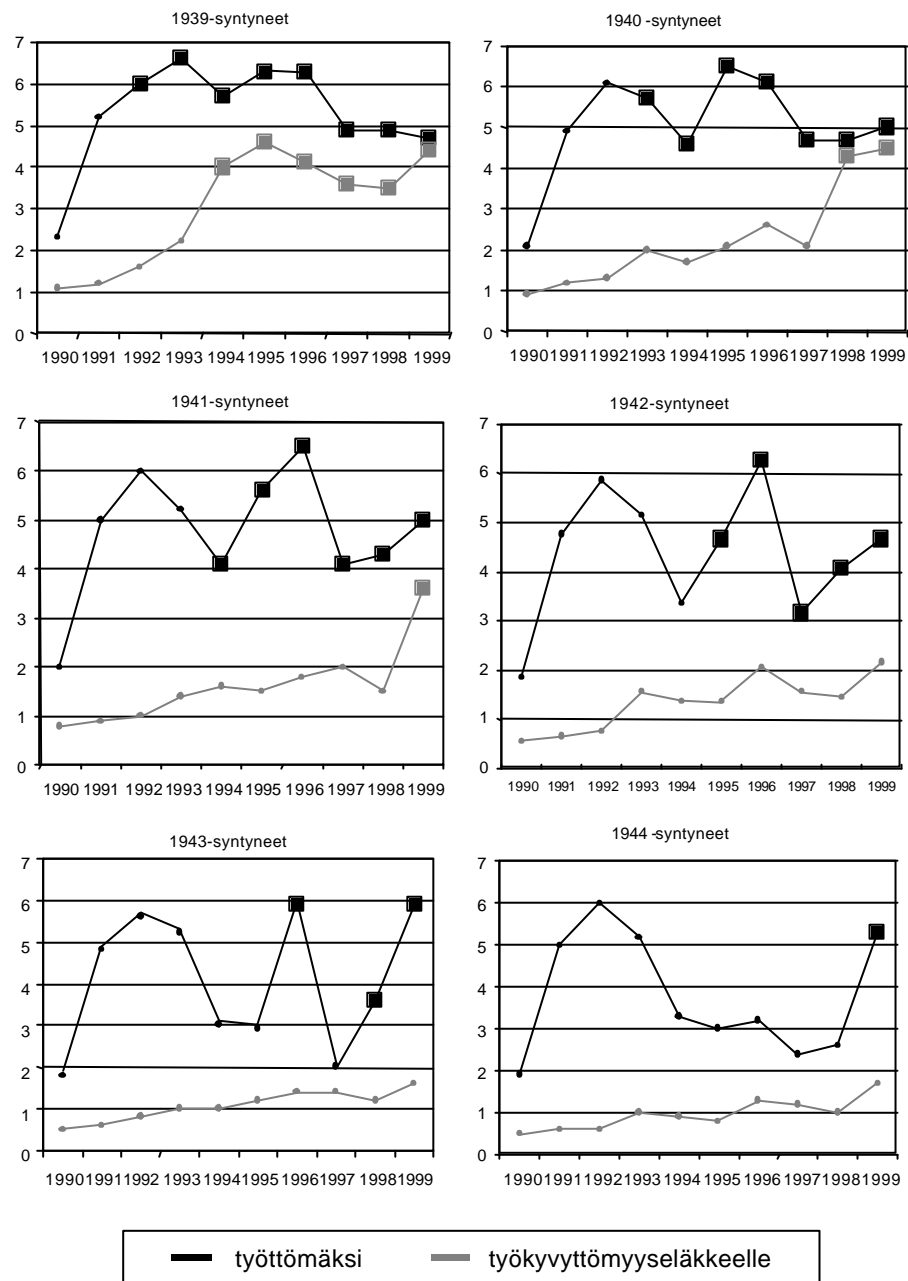
Kulloinkin voimassa olleiden eläkesäännösten hahmottamiseksi tau-luun 3 on koottu työttömyyseläkeputkeen ja yksilölliseen varhaiseläkkeeseen pääsyä koskevat kohorttikohtaiset alaikärajat vuodesta 1991 alkaen. Kuvassa 11 on puolestaan esitetty vuosina 1939-1944 syntyneiden ikä-luokkien työttömäksi-tulo- ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisasteet vuo-sina 1990-1999. Eläkesäännösten tulkinnan helpottamiseksi 'neliöt' on merkitty niille vuosille, jolloin työttömyyseläkeputkea ja yksilöllistä var-haiseläkettä koskevat ikäehdot ovat voimassa.

16 Periaatteessa nämä tarkastelut näkyvät jo kuvissa 6 ja 9. Esimerkiksi vuonna 1942 synty-neiden työttömäksi-tuloaste vuonna 1995 vastaa 53-vuotiaiden työttömäksi-tuloastetta tuona vuonna.

Taulukko 3. Työstä työttömyyseläkeputken ja yksilöllisen varhaiseläkkeen (YVE) piiriin siirtymisen ikärajat 1939-1943 syntyneille vuosina 1991-1999.\*)

Syntymä- vuosi	Ikä kalenterivuonna								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1939	52	53	54	55	56	57	58	59	60
1940	51	52	53	54	55	56	57	58	59
1941	50	51	52	53	54	55	56	57	58
1942	49	50	51	52	53	54	55	56	57
1943	48	49	50	51	52	53	54	55	56
1944	47	48	49	50	51	52	53	54	55
<i>Solun väri</i>	<i>Tulkinta</i>								
Valkoinen	Ei oikeutta YVE:een eikä työttömyyseläkeputkeen								
Harmaa	Vain työttömyyseläkeputken ikärajat voimassa								
Tumma	YVE:n ja työttömyyseläkeputken ikärajat kummatkin voimassa								

\*) Ikäehtojen tarkkuusaste ei vastaa täysin todellisuutta, koska ikää ja kalenterivuotta mitataan vuoden tarkkuudella. Muut huomautukset soveltuvien osien kuten taulussa 2.



\*) 'Neliöt', jos työttömyyseläkeputken tai YVE:n ikäehto on voimassa.

Kuva 11. Vuosina 1939-1944 syntyneiden ikäluokkien työttömäksi- ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen asteet 1990-1999.<sup>\*)</sup>



Kuvan ikäluokkien työmarkkinakokemukset eivät oleellisesti poikkea luvun 2 yleisestä kehityksestä. Selkeimmin tämä näkyy lamavuosina 1991-1993. Tuolloin kaikkien ikäluokkien työttömäksituloasteet olivat noin 5-6 prosenttiyksikön tasolla – riippumatta siitä, että ainoastaan 1939 ja 1940 syntyneillä oli mahdollista päästä työttömyyseläkeputkeen. Talouden kohentuminen vuonna 1994 näkyy puolestaan työttömäksituloasteiden laskuna. Lasku oli tosin suurin niissä ryhmissä, jotka eivät ikänsä puolesta voineet siirtyä työttömyyseläkeputkeen. Myös vuosien 1995-1996 minitaantuman ja sitä seuranneen elpymisen 'suhdannevaikutukset' työttömäksituloasteisiin ovat odotetut, kun otetaan huomioon työttömyyseläkeputken ikärajat. Vuoden 1997 jälkeen työttömäksituloasteet ovat useimmissa ikäluokissa koonneet. Tämä saattaa liittyä työttömyyseläkeputken ikärajojen noston sopeutumisvaiheeseen, jota käsiteltiin edellä.

Vuosina 1939-1940 syntyneiden työttömäksituloasteet ovat koko 1990-luvun ajan tasoltaan ja profiililtaan varsin samankaltaiset. Näistä 1939 syntyneillä on ikänsä puolesta ollut mahdollisuus siirtyä työttömyyseläkeputkeen vuodesta 1992 lähtien ja 1940 syntyneillä vuodesta 1993 lähtien. Tätä mahdollisuutta on myös jonkin verran käytetty, sillä 1939-1940 syntyneiden työttömäksituloasteet olivat lama vuosien aikana noin 1-2 prosenttiyksikköä korkeammat kuin heitä hieman nuorempien ikäluokkien.<sup>17</sup> Aivan laman alkuvaiheessa havaittavaa eroa työttömäksituloasteissa ei kuitenkaan ollut. Vuodesta 1994 lähtien 1939-1940 syntyneiden työttömäksitulot ovat myötäilleet yleistä suhdannekehitystä.

Vuosina 1941-1942 syntyneiden ikäluokkien työttömäksituloasteiden profiilit ovat myös samankaltaiset. Näistä ensin mainittu ikäluokka saavutti työttömyyseläkeputken alaikärajan vuonna 1994 ja jälkimmäinen vuotta myöhemmin. Laman pahimpina vuosina näiden ryhmien työttömäksituloasteet nousivat liki samalla tavalla. Myös vuoden 1994 'nousukauden' vaikutus on odotettu, sillä molempien ikäryhmien työttömäksituloasteet laskivat edelliseen vuoteen verrattuna. Työttömyyseläkeputken käyttöön viittaa kuitenkin se, että 1941 syntyneiden työttömäksituloaste jäi noin prosenttiyksikön verran suuremmaksi kuin 1942 syntyneiden. Vuosien 1995-1997 työttömäksituloasteiden kehitys on odotettu. 'Minitaantuman' aikana ne nousivat ja vuonna 1997 ne laskivat. Vuodesta 1998 lähtien molempien

17 Kuva kertoo työttömyyseläkeputken keskimääräisestä käytöstä ikäluokittain. Eri työntekijä- ja yritysryhmien välillä 'putken' käytön laajuus voi vaihdella hyvinkin paljon.

ikäluokkien työttömäksituloasteet nousivat jälleen. Koska suhdannetilanne oli vuosina 1998-1999 varsin hyvä, työttömyyseläkeputken rooli on tullut laman alta entistä näkyvämmäksi.

Vuosina 1943-1944 syntyneiden ikäluokkien työttömäksituloasteet myötäilevät vuoteen 1995 asti melko tarkkaan yleistä suhdannekehitystä. Myös tämän jälkeen suhdanteilla on ollut vaikutusta. Esimerkiksi vuonna 1997 työttömäksituloasteet laskivat. Eniten vuosien 1996-1999 kehitykseen on kuitenkin vaikuttanut työttömyyseläkeputkea koskevat ikäsäännöt. On mahdollista, että irtisanomisiin tai irtisanoutumisiin on näissä ikäryhmissä vaikuttanut etenkin 'putken' alarajan nousu. Esimerkiksi vuonna 1995 näiden kahden ikäluokan työttömäksituloasteet eivät vastoin yleistä kehitystä nousseet lainkaan. Vuonna 1944 syntyneiden työttömäksituloaste pysyi alhaisena vuoteen 1998 saakka. Suhdannesyyt eivät siis olleet niin pakottavia, että laajamittaisiin irtisanomisiin ennen työttömyysputki-än saavuttamista olisi ollut tarvetta turvautua.

Vuosina 1943-1944 syntyneet ovat ensimmäiset ikäluokat, joita korotetut työttömyyseläkeputken alaikärajat koskevat (ks. taulukko 3). Vuonna 1943 syntyneillä ikäehdot ovat voimassa vuodesta 1996 lähtien lukuun ottamatta vuotta 1997, jolloin alaikärajan korotuksen seurauksena putkeen eivät enää päässeet 54-vuotiaat työttömäksi joutuneet. Vuonna 1944 syntyneillä 55-vuoden alaikäraja on täysimääräisesti voimassa. Uusien ikärajojen voimaantulo näkyy kuvassa hyvin, sillä työttömäksituloasteet ovat korkeat aina silloin, kun ikäehto on voimassa. Vuonna 1943 syntyneillä tämä toteutuu vuosina 1996, 1998-1999 ja vuonna 1944 syntyneillä vasta vuonna 1999.<sup>18</sup>

Edellä epäiltiin, että työttömyyseläkeputken käyttö on laman taituttua tullut entistä näkyvämmäksi. Tätä tukee 1943-1944 syntyneiden työttömäksituloasteiden hajonnan kasvu. Työttömäksituloasteet ovat erityisen korkeat silloin, kun työttömyyseläkeputken ikäehdot ovat voimassa ja erityisen matalat silloin, kun ikäehdot eivät ole voimassa. Vastaavaa ilmiötä ei vielä laman aikana esiintynyt, sillä työttömäksituloasteet olivat tuolloin poikkeuksellisen korkeat. Työttömäksituloasteiden hajonnan kasvuun on voinut vaikuttaa myös yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan korotus. Vuon-

18 Työttömyyseläkeputken alaikärajan merkitystä kuvaa myös se, että 1945 syntyneiden työttömäksituloaste ei vuonna 1999 noussut juuri lainkaan.

na 1939 syntyneet olivat viimeinen ikäkuokka, joka pääsi 55-vuotiaana yksilöllisen varhaiseläkkeen piiriin.

Kuvassa 11 on esitetty myös vuosina 1939-1944 syntyneiden työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen asteet. Odotetusti sen piiriin siirtymisen riski kasvaa kalenterivuoden (iän) mukaan. Parhaiten tämä 'ikä ei tule yksin' -piirre ilmenee yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajaa edeltävänä aikana, jolloin työkyvyttömyyden riski kasvaa vuosittain melko tasaiseen tahtiin. Silmämääräinen kasvuvauhti on vajaa 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa.

Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan täyttymisen jälkeen työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen riski liki kaksinkertaistuu (1939–1941-syntyneet). Tämä on odotettua, sillä yksilöllisen varhaiseläkkeen saamisen edellytykset ovat varsinaista työkyvyttömyyseläkettä jonkin verran lievemmät. Vanhenemiseen liittyvä työkyvyttömyyden riskin kasvu ei kuitenkaan ole enää yhtä selvä. Vuonna 1939 syntyneiden työkyvyttömyyden riski nimittäin alenee vuosien 1995-1998 välisenä aikana, vaikka ikääntymisen myötä sen voisi olettaa nousevan.<sup>19</sup> Syynä voi olla se, että yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan tuntumaan on patoutunut työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä odottelevia henkilöitä. Patoutuman purkauduttua myöhempien ikävuosien työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen riski alenee 'normaalille' tasolle.

19 Muille ikäluokille vastaava tarkastelu ei ole mielekäs, koska YVE:n alaikäraja on 58-vuotta.

## 4 TYÖTTÖMYYDEN PÄÄTTYMINEN

Työttömyydessä (tai työttömyysosuuksissa) tapahtuneita muutoksia analysoidaan usein työttömyyden tulo- ja lähtövirtojen kautta. Työttömyys nousee, jos uusien työttömien määrä (tulovirta) kasvaa tai jos työttömistä poistuvuus (lähtövirta) laskee.<sup>20</sup> Edellisessä luvussa tarkasteltiin tärkeintä työttömyyden tulovirtaa eli työllisyydestä työttömyyteen siirtymää. Tässä luvussa keskitytään työttömyyden päättymisen syyn mukaan eriteltyihin lähtövirtoihin. Arvioinnin kohteena ovat työttömien työllistyminen sekä työttömyyseläkkeelle tai aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin siirtyminen. Myös työttömyyden pysyvyyttä arvioidaan sitä kuvaavan 'virran' avulla. Mainittujen työmarkkinasiirtymien avulla voidaan pitkälti selvittää missä määrin ikääntyvien työttömyys pitkittyy ja päättyy lopulta työttömyyseläkkeelle siirtymiseen ja missä määrin he työllistyvät?

### 4.1 Ikääntyvien työttömien työllistyminen

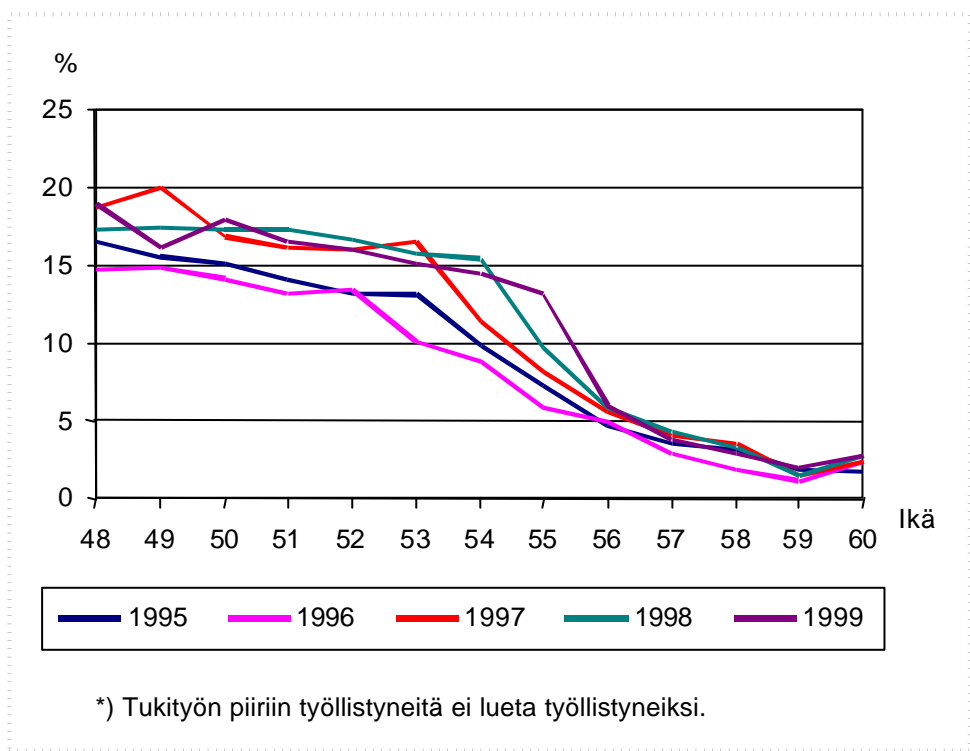
Kuvassa 12 on esitetty ikääntyvien työttömien työllistymisasteet vuosina 1995-1999.<sup>21</sup> Tasoltaan työllistyminen on melko vähäistä. Korkeimmillaan se on 48–53-vuotiailla työttömillä, joista noin 15-20 prosenttia työllistyy vuosittain. Tämän jälkeen työllistymisaste heikkenee voimakkaasti iän myötä siten, että 56-vuotiaalla se on enää 5 prosenttia ja 59-vuotiailla noin 2 prosenttia. Voimakkain pudotus työllistymisasteessa tapahtuu kulloinkin

20 Koska työttömyyden lähtövirran heikkeneminen merkitsee työttömyyden pitkittymistä, työllistymisen sijaan tarkastellaan usein työttömyyden kestoa.

21 Työllistymisaste kuvaa kuinka suuri osuus tietyn vuoden työttömistä on seuraavana vuonna työllistynyt. Työllistyneiksi ei lueta aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden (tukityön) piiriin työllistyneitä.

voimassa olevien työttömyysputken alaikärajojen jälkeen. On mahdollista, että työttömyyseläkeputki on lukinnut sen piiriin päässeet henkilöt työttömiksi ja siten osaltaan ehkäissyt heidän uudelleen työllistymistään avoimille työmarkkinoille.

Vuosiin 1995-1996 verrattuna työllistyminen on kaikissa ikäluokissa hieman parantunut. Vuoden 1997 jälkeen merkittävää kohentumista ei tosin ole tapahtunut. Poikkeuksena on kuitenkin 54–55-vuotiaiden ryhmä, jossa työllistyminen on kahden viimeisen vuoden aikana tullut aikaisempaa todennäköisemmäksi. Myönteisen kehitykseen on voinut vaikuttaa vuoden työttömyyseläkeputken alaikärajan korotus 55 vuoteen. Vuosina 1998-1999 työllistyneet 54–55-vuotiaat työttömät olivat työllistymistä edeltävänä vuonna 53–54-vuotiaita. Vuoteen 1996 saakka tämän ikäisillä työttömillä oli usein mahdollisuus jatkaa työttömyyttään työttömyyseläkeputkessa. Vuodesta 1997 lähtien tätä vaihtoehtoa ei enää ole ollut.

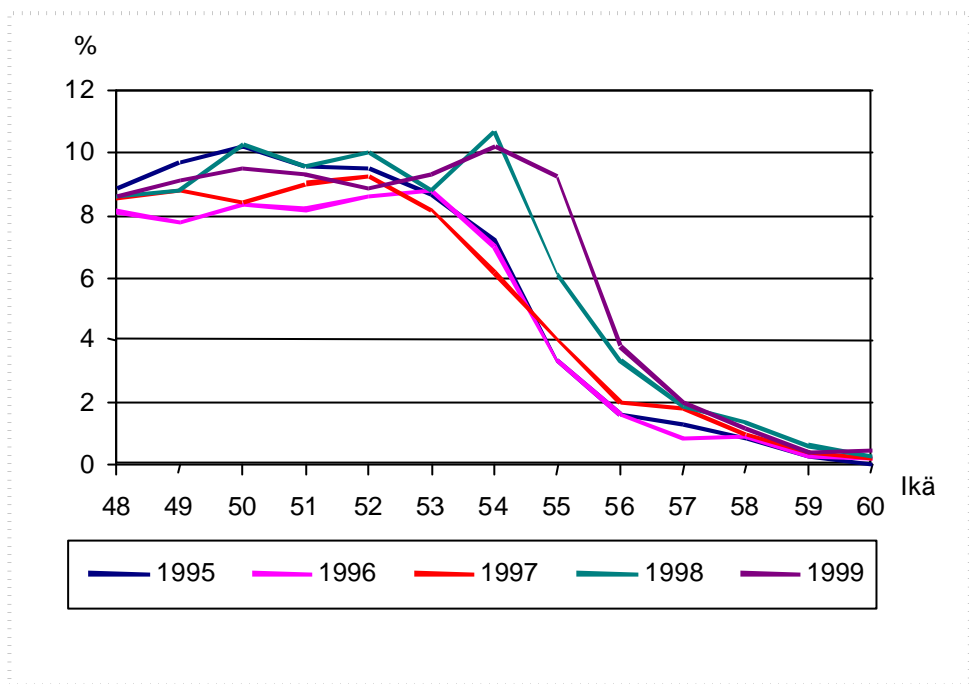


Kuva 12. Ikääntyvien työllistymisasteet 1995-1999.\*)

Avoimille työmarkkinoille työllistymisen lisäksi ikääntyvät voivat työllistyä myös aktiivisten työvoimapolitiittisten palkkaperusteisten toimenpiteiden (tukityön) kautta. Työttömät voivat osallistua myös työvoimapolitiittiseen koulutukseen. Tällöin heidän työttömyytensä päättyy työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen. Vaikka toimenpiteiden varsinaisena tavoitteena on pysyvän työllisyyden edistäminen, ei tavoite ikääntyvien kohdalla usein toteudu. Ikääntyvistä valtaosa palaa toimenpiteen päätyttyä jälleen työttömiksi. Virallisissa työvoimatilastoissa tukityöhön työllistetyt luokitellaan kuitenkin työllistyneiksi (ks. jakso 2.3). Tämä vaikeuttaa sekä työllistymisen laajuudesta saatavaa kuvaa, että tulevien työttömyyseläkeläisten määrien ennakkointia.

Toimenpiteet kytkeytyvät eläkejärjestelmään myös työttömyyseläkeputkeen liittyvien säännösten kautta. Työttömyyseläkeputken alaikärajan ylittäminen ei nimittäin automaattisesti takaa työttömälle oikeutta siirtyä sen piiriin, vaan 'putkeen' päästäkseen työttömän on täytettävä työssäoloon liittyvät minimivaatimukset ja vuoteen 1999 asti hänen tuli olla myös työttömyyspäivärahan piirissä. Nämä oikeudet työtön voi hankkia myös aktiivisten toimenpiteiden piiriin osallistumalla. Niiden kesto on usein riittävän pitkä (6-10 kuukautta), jotta työttömyyseläkeputkea koskevat ehdot täyttyvät.

Kuvassa 13 on esitetty tukityön avulla työttömyytensä päättäneiden osuudet. Toimenpiteiden avulla työllistyneiden osuus on melko suuri verrattuna avoimille työmarkkinoille työllistyneisiin (vrt. kuva 12). Koska tukitöiden kesto on yleensä 6-10 kuukautta ja koska ikääntyvät lähes pääsääntöisesti palaavat tukityön jälkeen työttömiksi, kuvasta voidaan haaruroida myös tukitöiden merkitystä työttömyyseläkeputkea koskevien ehtojen täyttymisen suhteen.



Kuva 13. Ikääntyvien tukityön piiriin siirtymisen –asteet 1995-1999.

Tarkastelujakson aikana noin 8-10 prosenttia 50–54-vuotiaista työttömistä työllistyi tukitoimenpitein.<sup>22</sup> Työttömyyseläkeputken alaikärajan jälkeen tukitöiden piiriin työllistyminen laskee voimakkaasti. Silmiin pistävintä on kuitenkin 54–55-vuotiaiden 'poikkeuksellisen' korkeat tukityöllistämisaasteet vuosina 1998-1999. On mahdollista, että ne (pitkäaikais)työttömät, joiden työssäoloehto uhkasi raueta työttömyyseläkeputken alaikärajan korotuksen vuoksi, hakeutuivat tukitoimenpiteiden piiriin. Sen päätyttyä suuri osa heistä lienee palannut työttömäksi työttömyyseläkeputkeen.<sup>23</sup>

22 Jos mukaan otettaisiin myös työvoimapolitiiseen koulutukseen siirtyneet työttömät, 50-54-vuotiaiden toimenpiteiden piiriin siirtymisaasteet olisivat noin 2 prosenttiyksikköä korkeammat kuin kuvan 13 tukityöllistymisaasteet. Ikävuoden 54 jälkeen koulutuksen rooli on vähäinen.

23 Jos vuonna 1997 vähintään 10 kuukaudeksi tukityöllistetyt 54-vuotiaat palaavat vuonna 1998 työttömiksi, he ovat ikänsä ja usein myös työttömyysturvaan liittyvän työssäoloehtonsa puolesta oikeutettuja siirtymään työttömyysputken piiriin.

## 4.2 Työttömyyden pitkittymisen seuraus

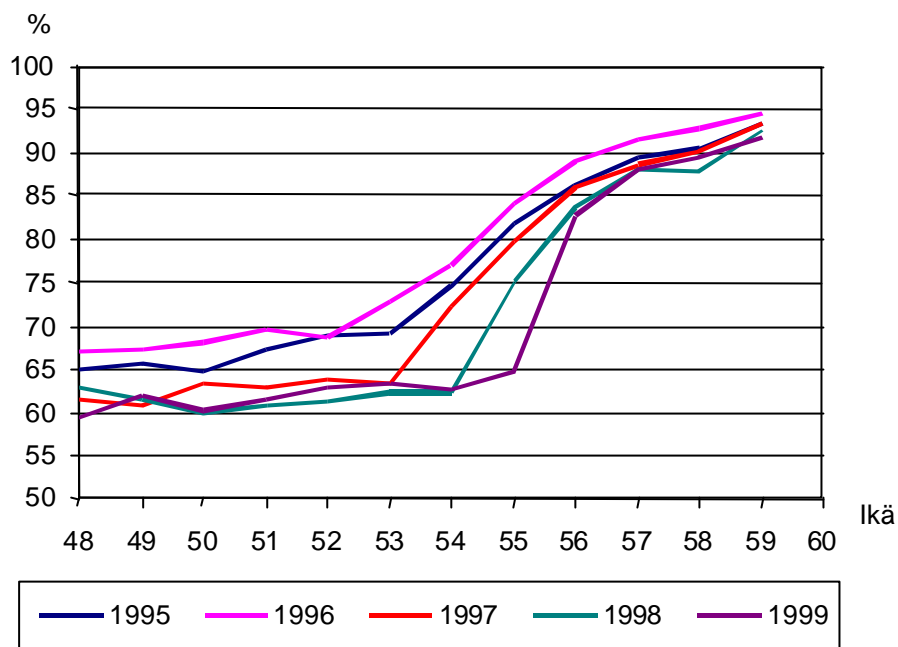
Työttömyys on ikääntyvien kohdalla pitkäkestoista. Tätä havainnollistavat kuvan 14 työttömyyden pysyvyysasteet.<sup>24</sup> Ikävuoteen 54 asti työttömyyttä jatkaneiden osuus on 60-70 prosentin luokkaa. Tämän jälkeen osuus kasvaa jyrkästi, sillä 57-vuotiaiden työttömien todennäköisyys jatkaa työttömyyttään on jo noin 90 prosenttia. Ikävuodesta 60 lähtien työttömyyden pysyvyysaste laskee jyrkästi työttömien siirtyessä työttömyyseläkkeen piiriin. Ajallisesti merkittävin muutos työttömyyden pysyvyydessä tapahtui vuosien 1996-1997 välisenä aikana, jolloin työttömyyden pysyvyysaste laski kaikkien ikäryhmien kohdalla. Tämän jälkeen tapahtuneet muutokset koskettavat lähinnä 54–55-vuotiaita. Heidän riskinsä jatkaa työttömyyttä vähenee myös vuosina 1998-1999.<sup>25</sup> Nämä tulokset tukevat aikaisempia havaintoja siitä, että työttömyyseläkeputki saattaa osaltaan ehkäistä ikääntyvien uudelleen työllistymistä.

Työttömyyseläkeputken 'viimeinen vaihe' ennen vanhuuseläkettä on työttömyyseläke. Sen merkitys näkyy 60-vuotiaiden työttömyyden pysyvyysasteen romahduksena (ks. kuvan 14 viite). Taulusta 4 puolestaan ilmenee kuinka 60-vuotiaiden ja tätä vanhempien työttömyyden pitkittymisen korvaa työttömien siirtyminen työttömyyseläkkeen piiriin. Kalenterivuodesta riippuen noin 80-88 prosenttia 59-vuotiaista työttömistä on ikävuoteen 61 mennessä jo työttömyyseläkkeellä.

24 Työttömyyden pysyvyysaste kuvaa kuinka suuri osuus tietyn vuoden lopun työttömistä on työttömänä vuotta myöhemmin.

25 Vuosina 1988-1999 työttömänä pysyneet 54-55-vuotiaat olivat vuotta aikaisemmin 53-54-vuotiaita. Vuoden 1997 ikärajan korotuksen seurauksena heillä ei vielä ollut oikeutta 'putkeen'.





\*) Ikävuoden 60 ja sen jälkeen arvo noin 4-5 prosenttiyksikköä.

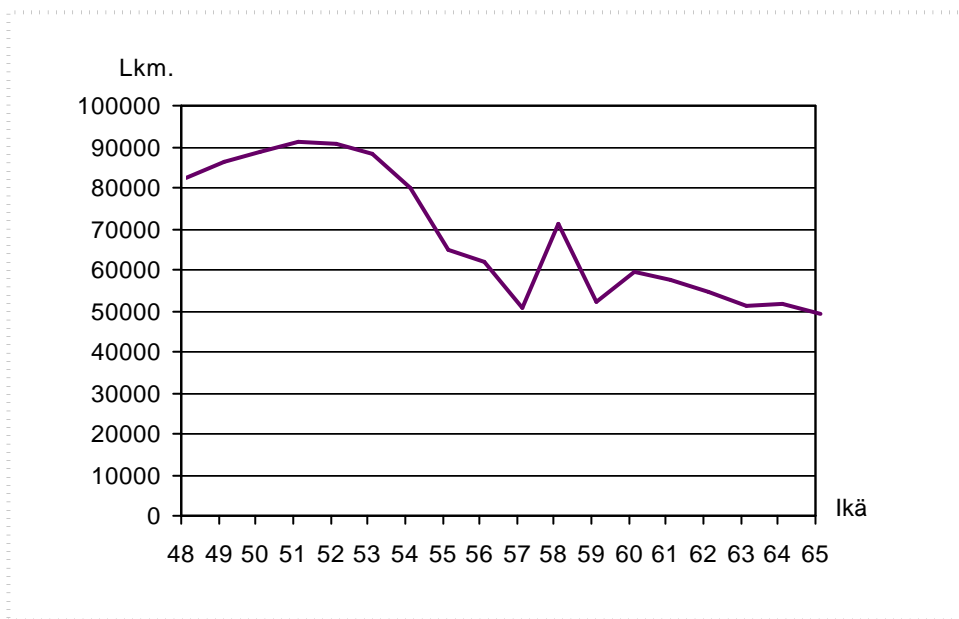
Kuva 14. Ikääntyvien työttömänäpysyvyysasteet 1995-1999.<sup>\*)</sup>

Taulukko 4. Työttömyyseläkkeelle siirtyneiden kumulatiivinen osuus vuosien 1994-1998 lopun 59-vuotiaista työttömistä, %.

59-vuotiaat työttömät		näistä työttömyyseläkkeellä, %				
kalenterivuosi	lukumäärä	60-vuotiaana	61-vuotiaana	62-vuotiaana	63-vuotiaana	64-vuotiaana
1994	9388	53,1	87,5	87,6	85,1	83,2
1995	10240	67,2	83,5	83,2	80,8	
1996	12208	64,8	80,2	80,6		
1997	13140	67,7	80,0			
1998	13748	60,7				

## 5 SUURET IKÄLUOKAT JA IKÄÄNTYVIEN TYÖTTÖMYYS

Ikääntyvän väestön työttömyysaste on laman jälkeen laskenut. Jatkuuko kehitys myös lähivuosina, kun kriittiseen vaiheeseen tulevat suuret ikäluokat, jotka nyt ovat ylittäneet 50 vuoden iän? Vuoden 1999 lopussa 49–54-vuotiaita oli noin 50 prosenttia enemmän kuin 56–65-vuotiaita (kuva 15). Vaarana on, että muutaman vuoden kuluttua työttömyyseläkeputkessa olevien henkilöiden lukumäärät nousevat voimakkaasti. Erityisen ongelmallinen tilanne olisi, jos suhdannekehitys kääntyy pitempiaikaisesti huonompaan suuntaan.



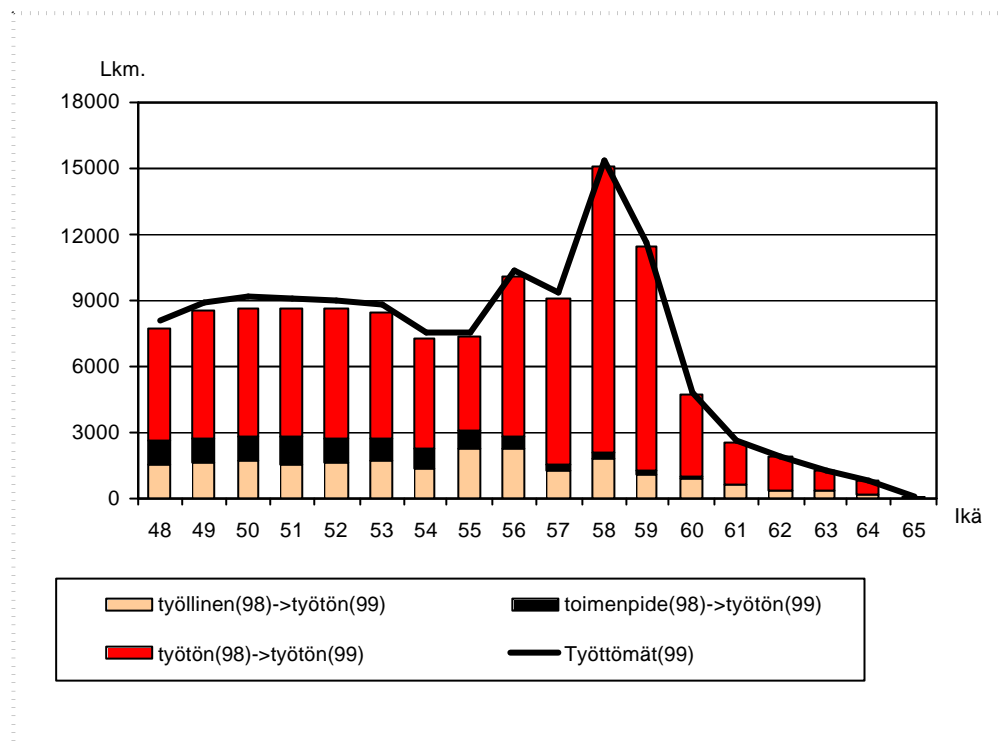
Kuva 15. 48–65-vuotias väestö 1999, työssäkäyntitilasto.

Miten työttömyys ja työttömyyseläkkeellä olevien määrät kehittyvät, kun ikääntyvän väestön määrä kasvaa? Mikä olisi ollut vaihtoehtoinen skenario, jos työttömyyseläkeputken ikärajoja ei olisi korotettu? Tässä luvussa näihin kysymyksiin otetaan kantaa siten, että aluksi tarkastellaan vuoden 1999 työttömien määrään vaikuttaneita bruttovirtoja. Tämän jälkeen esitetään laskelmat työttömien ja työttömyyseläkkeellä olevien määristä vuodelle 2004, jos menneinä vuosina toteutuneet työmarkkinasiirtymien osuudet säilyisivät entisellään myös jatkossa.

## 5.1 Työttömyyden bruttovirrat vuonna 1999

Työttömyyden kokonaismäärä tietyn vuoden lopussa voidaan määritellä (vähintään) edellisen vuoden lopusta asti työttömänä pysyneiden ja vuoden aikana tulleiden uusien työttömien lukumäärän summana. Tähän perustuu kuva 16, jossa on esitetty 50–64-vuotiaiden työttömien lukumäärät vuonna 1999 ja kolme siihen vaikuttavaa bruttovirtaa.<sup>26</sup> Kuvasta ilmenee, kuinka vähintään vuoden työttömänä olleiden henkilöiden lukumäärä määrää pitkälti ikääntyvien työttömyyden tason. Ikävuoteen 53 asti pitkään työttöminä olleiden määrä on noin 6 000 eli vajaat 70 prosenttia vuoden 1999 työttömien kokonaismäärästä. Ikävuodesta 54 eteenpäin pitkäaikaisyöttömien osuus nousee jyrkästi siten, että lähes kaikki 57–59-vuotiaat työttömät olivat olleet työttöminä myös vuonna 1998. Ikävuosien 60–61 kohdalla työttömyyttään jatkaneiden ja myös uusien työttömien määrä odotetusti alenee työttömyyseläkkeelle siirtymisen johdosta.

26 Muiden kuin kuvassa esitettyjen virtojen merkitys on vähäinen eli kuvan virrat määräävät lähes täysin työttömyyden kokonaistason. Virtoja koskevat määritelmät ovat samat kuin aikaisemmin esitetyt paitsi, että nyt niitä ei ole suhteutettu lähtöjoukkoonsa. Kaikki lukumäärät on korotettu otostasolta väestön kokonaistasolle.



Kuva 16. Työttömien lukumäärä 1999 lopussa sekä tärkeimmät työttömyyden tasoon vaikuttaneet virrat (ikä 1999).

Uusien työttömien virta eli työllisyydestä tai aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiristä työttömiksi tulleiden merkitys vuoden 1999 työttömyyden tasoon on ikävuoteen 54 asti noin kolmannes eli liki 3 000 henkilöä ikävuotta kohden. Tästä noin 40 prosenttia johtuu aktiivisten toimenpiteiden päättymisestä. Työttömyyseläkeputken ikärajojen voimaantuloa heijastelee se, että 'putken' alaikärajan tuntumassa eli 55–56-vuotiaina työllisyydestä työttömäksi tulleiden määrät ja samalla myös osuudet työttömyyden kokonaiskannasta kasvavat. Työvoimapolitiikan kytkeytymistä työttömyyseläkeputkeen kuvastaa se, että toimenpiteiden päättymisen merkitys työttömyyden syynä on ikävuodesta 56 lähtien varsin pieni.

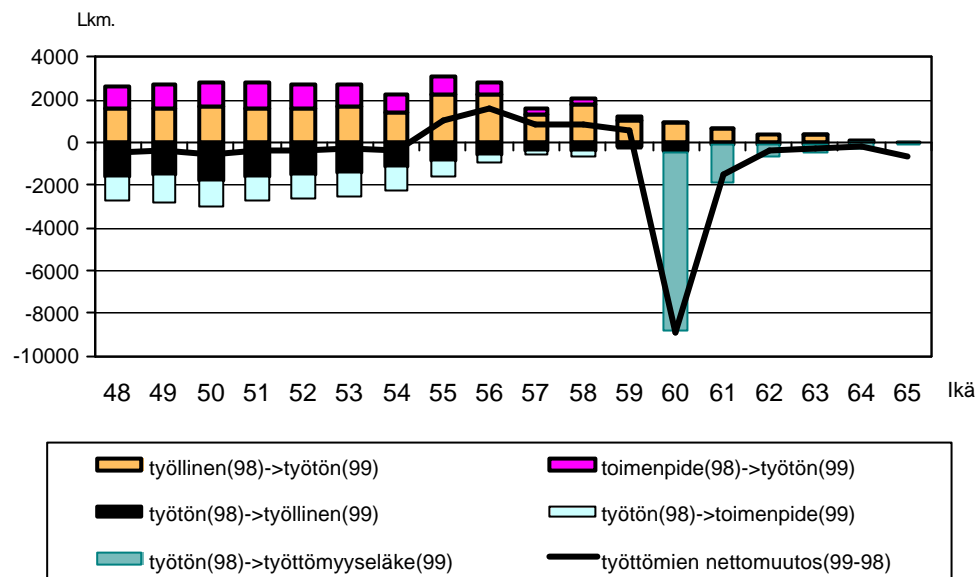
Bruttovirtoja tarkastelemalla havaitaan myös yksi demografiaan liittyvä yksityiskohta, joka karkeammalla ikäluokituksella saattaa jäädä vähemmälle huomiolle. Vuoden 1941 eli välirauhan aikana syntyi tavanomaista suurempi ikäluokka. Vuonna 1999 tämä ikäkohortti oli 58 vuoden iässä, joten poikkeuksellisen korkean työttömien määrän taustalla on pitkälti demografiset syyt. Kun tämä ikäkohortti siirtyy työttömyyseläkkeelle,

työttömien määrä tulee tästä syystä tilapäisesti alentumaan. Työttömyyseläkkeiden osalta tämä tarkoittaa vastaavan suuruista nousua.

Bruttovirtojen lisäksi työttömyyttä voidaan arvioida nettovirtojen kautta. Työttömyyden nettomuutos kahden peräkkäisen vuoden välillä on työttömyydestä poistuneiden ja sinne tulleiden henkilöiden lukumäärien erotus. Työttömyys ei muutu, jos nämä 'työttömyyden tulo- ja lähtövirrat' kumoavat toisensa.

Työttömyyden nettomuutosten analysoimiseksi kuvaan 17 on koottu kuhunkin ikäkohorttiin liittyvät tulo- ja lähtövirrat vuodelle 1999. Positiivisia arvoja saavat pylväät ovat työttömyyttä lisääviä tulovirtoja. Ne vastaavat edellisen kuvan määritelmiä. Negatiivisia arvoja saavat pylväät ovat työttömyyttä vähentäviä lähtövirtoja ja kuvaavat vuoden 1999 aikana työllistyneiden, aktiivisten toimenpiteiden tai työttömyyseläkkeen piiriin siirtyneiden työttömien lukumääriä. Työttömyyden nettomuutos eli vuosien 1999 ja 1998 lopussa työttöminä olleiden erotus on esitetty yhtenäisellä viivalla. Jos nettomuutos on positiivinen, ikäkohortin työttömyys on kasvanut vuoden 1999 aikana.

Kuva selittää miksi ikääntyvien työttömyys ei vuoden 1999 aikana ole juurikaan muuttunut. Vaikka työttömyyttä vähentävät virrat ovat melko suuret, ovat sitä lisäävät virrat usein ainakin yhtä suuret. Työllistyneitä, toimenpiteiden piiriin siirtyneitä tai muuten työttömyydestä poistuneita on ikävuoteen 54 asti hiukan enemmän kuin työttömiksi tulleita. Ikävuosien 55–59 välillä uusien työttömien määrä ylittää selvästi työttömyydestä poistuvien määrän. Toimenpiteet eivät enää vaikuta näiden työttömyyseläkeputki-ikäisten työttömyyteen. Merkittävä työttömyyttä alentava 'syy' on odotetusti työttömyyseläke. Kuvassa tämä ilmenee noin 10 000 työttömänä olleen henkilön siirtymisenä työttömyyseläkkeen piiriin 60–61-vuoden iässä.



\*) Kuvassa esitetty ainoastaan tärkeimmät työttömyyden tulo- ja lähtövirrat. Työttömyyden nettomuutos ei tästä syystä vastaa täysin 'pylväiden summaa'. Ikä on vuodelta 1999. Esimerkiksi 56-vuotiaiden nettomuutos 1616, tarkoittaa, että vuonna 1943 syntyneiden työttömyys oli vuoden 1999 aikana kasvanut 1616 henkilöllä.

Kuva 17. Työttömyyden nettomuutos 1998-1999 ikäkohorteissa ja siihen vaikuttavat virrat.<sup>\*)</sup>

## 5.2 Työttömien ja työttömyyseläkkeiden määrät vuonna 2004

Ikääntyvän väestön määrä ja työllisyystilanne ratkaisevat pitkälti ikääntyvien työttömien määrän. Tästä riippuu puolestaan tuleva työttömyyseläkkeiden määrä, sillä valtaosa ikääntyvistä työttömistä siirtyy aikanaan työttömyyseläkkeelle. Miten ikääntyvien työttömyys kehittyy jatkossa ja minkälaisia paineita siitä on odotettavissa eläkejärjestelmälle, jonka tehtävänä on huolehtia työttömyyseläkkeiden kustannuksista? Miltä tulevaisuus näyttäisi, jos työttömyyseläkeputki-ikäisten riski joutua työttömäksi olisi nykyistä korkeampi?

Seuraavassa näihin kysymyksiin perehdytään arvioimalla työttömien ja työttömyyseläkkeellä olevien määrät vuodelle 2004. Vuoden 2004 valintaa skenaariovuodeksi puoltaa se, että tuolloin kaikki vanhojen alaikärajojen puitteissa työttömyyseläkeputken siirtyneet ovat jo työttömyyseläkkeellä.<sup>27</sup> Arviot työttömien määristä koskevat siten vain uusien sääntöjen puitteissa työttömäksi siirtyneitä. Vuotta 2004 koskeviin arvioihin eivät myöskään vaikuta uusimman eläkeuudistuksen päätökset.<sup>28</sup>

Arviot perustuvat aikaisempien laskelmien hyödyntämiseen. Olettamalla, että lähtövuoden työmarkkinasiirtymien osuudet säilyvät muuttumattomina, vastaavat arviot voidaan toistaa myöhemmille vuosille. Tässä työssä 'ketjutusta' on siis jatkettu vuoteen 2004 asti. Oletuksista seuraa, että työmarkkinatilojen ikävuosikohtaiset väestöosuudet säilyvät lähtövuoden tasolla, mutta ikärakenteen muuttumisen seurauksena

27 Työttömyyseläkeputken alaikäraja oli vuoden 1996 loppuun saakka 53-vuotta. Vuonna 2004 vuoden 1996 53-vuotiaat ovat 61-vuotiaita.

28 Marraskuun 2001 eläkeuudistuksessa sovittiin muun muassa työttömyyseläkkeen korvaamisesta lisäpäiväoikeudella, työttömyyseläkeputken alaikärajan nostamisesta 57-ikävuoteen, yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttamisesta ja vanhuuseläkkeen joustavasta 62-68-vuoden alaikärajasta. Tehdyt päätökset astuvat voimaan asteittain vuodesta 2005 alkaen.

työmarkkinatiloissa olevien määrät vaihtelevat.<sup>29</sup> Ratkaisevaa on siten lähtövuoden valinta.

Laskelmien lähtövuosina ovat vuodet 1996, 1998 ja 1999. Niitä vertailemalla voidaan arvioida miten alkutilanne vaikuttaa vuoden 2004 ennakoituihin määriin. Vuonna 1996 suhdannetilanne oli hieman heikompi kuin vuonna 1998 tai 1999 ja työttömyyseläkeputken alaikärajana oli vielä 53 vuotta. Vuosi 1998 on kiinnostava siksi, että kuvan 6 perusteella 55–56-vuotiaiden työttömäksituloasteet olivat vuonna 1998 selvästi alemmat kuin vuonna 1999. Vertaamalla vuosia 1998 ja 1999, 'eron' merkityksestä vuoden 2004 arvioon saadaan ainakin karkea kuva.<sup>30</sup>

Kuvatun menetelmän avulla voidaan laskea kaikki työmarkkinatilat, joista tässä työssä keskitytään ainoastaan työttömien ja työttömyyseläkkeellä olevien määriin. Suhdannekehityksen lisäksi niihin vaikuttavat muun muassa eläkejärjestelmän omat säännökset. Eläkepuolen osalta on jo nyt tiedossa kaksi vuoden 1999 jälkeen tapahtunutta muutosta, joita ei ole voitu ottaa huomioon arvioinneissa. Ensinnäkin yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajana on nykyään vielä 60-vuotta ja muutoinkin YVE:n merkitys ennenaikaisen työelämästä poistumisen väylänä on tullut vähäiseksi. Toiseksi osa-aika-eläkkeen kasvuvauhti viime vuosien aikana on ollut erityisen nopeaa. On epäselvää, miten nämä muutokset vaikuttavat esimerkiksi työttömäksitulon riskiin ja tätä kautta myöhempien vuosien työttömyyskehitykseen.

Tutkimusaineiston viimeinen havaintovuosi on 1999. Menetelmän luotettavuuden arvioimiseksi liitteen 2 kuvassa on tarkasteltu miten vuosien 1996 ja 1998 työmarkkinakehitykseen perustuvat laskelmat ennustavat havaittua vuotta 1999. Työttömien määrä on esitetty yhtenäisellä ja työttömyyseläkkeellä olevien määrät katkoviivalla. Odotetusti vuoden 1998

29 Esimerkki: Olkoon 53-vuotiaiden ainoat työmarkkinatilat A ja B ja näissä tiloissa olevien henkilöiden lukumäärät vuoden 1999 lopussa A(99) ja B(99). Olkoon tilojen A ja B väliset vuoden 1999 kehityksen perustuvat siirtymäosuudet aa, ab, bb ja ba (aa ja bb ovat 'siirtymiä', joissa työmarkkinatila ei muutu). Tällöin 54-vuotiaita vuonna 2000 on tilassa A yhteensä  $A(00) = aa \cdot A(99) + ba \cdot B(99)$  henkilöä ja tilassa B yhteensä  $B(00) = bb \cdot B(99) + ab \cdot B(99)$  henkilöä. Vuoden 2001 arvioidut määrät 55-vuotiaille saadaan vuoden 2000 arvioitujen määrien (A(00) ja B(00)) ja vuoteen 1999 perustuvien 54-vuotiaiden siirtymäosuuksien avulla. Vastaavalla tavalla voidaan laskea myöhempien vuosien tai muiden ikäryhmien työmarkkinatilakohtaiset määrät. Tämän työn laskelmat perustuvat 9 työmarkkinatilaan ja 81 vuositaiseen siirtymäosuuteen. Kuolleet ja maasta muuttaneet kuuluvat ryhmään 'muut tilat'.

30 Jos esimerkiksi 55-56-vuotiaiden työttömäksituloasteet ovat jatkossa lähellä vuoden 1998 tasoa, vuoteen 1999 perustuva ennuste on 'alioptimistinen'.



tilanteeseen perustuva ennuste on varsin tarkka, sillä suhdannetilanteessa ei vuosien 1998-1999 aikana ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Myös eläkejärjestelmän säännökset säilyivät lähes ennallaan. Tulokset ovat sopuinnassa työministeriön ja Eläketurvakeskuksen tilastojen kanssa.

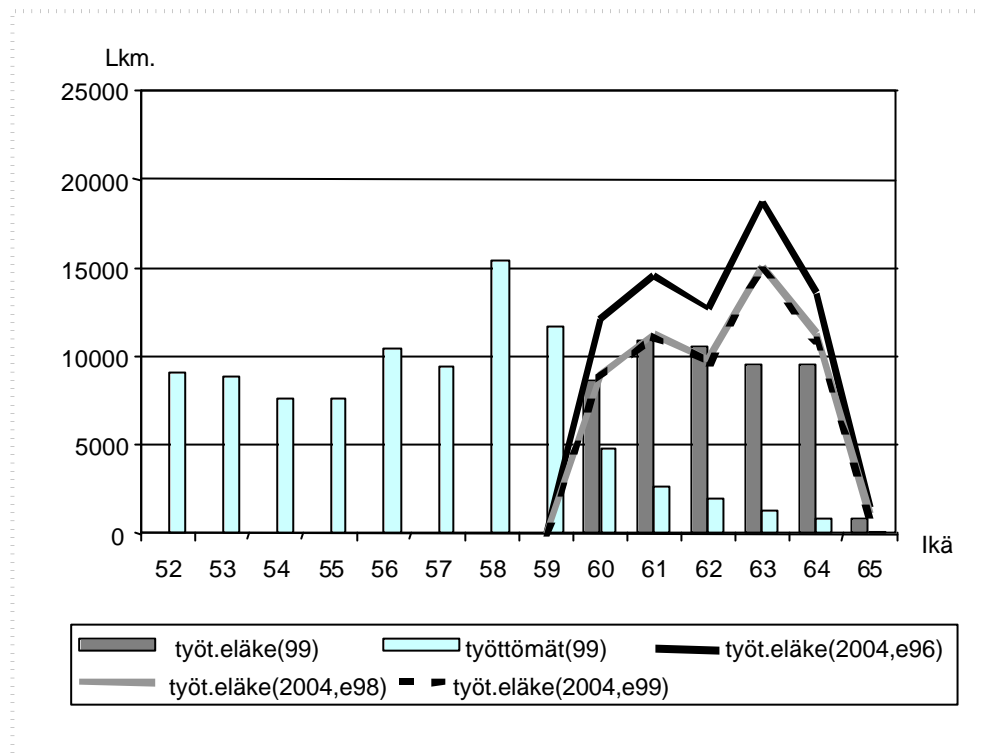
Vuoden 1996 tilanne ei sen sijaan 'ennusta' vuoden 1999 määriä kovin hyvin. Suurin ero koskee 53–55-vuotiaita työttömiä, joiden määrät ovat yli puolta suuremmat kuin toteutuneet. Koska vuonna 1996 oli vielä voimassa vanha 53-vuoden työttömyyseläkeputken alaikäraja, ero kuvaa karkealla tavalla sitä skenaariota, joka ilman työttömyyseläkeputken alaikärajan korotusta olisi toteutunut. Toisaalta vuoteen 1996 perustuva laskelma antaa muissakin ikäryhmissä liian korkean työttömyyden. Suhdannetilanteen parantuminen ja erityisesti työttömäksitutoriskin pienentyminen (vrt. kuva 6) on osaltaan alentanut sekä työttömien että työttömyyseläkkeellä olevien lukumääriä.

Kuvassa 18 on esitetty vuosien 1996, 1998 ja 1999 tilanteisiin perustuvat laskelmat työttömyyseläkkeiden määristä vuodelle 2004. Vuoden 1999 toteutuneet työttömien ja työttömyyseläkkeiden määrät on kuvattu 'pystytolppina'. Niiden avulla voidaan verrata eri vuosiin perustuvia skenaarioita vuoden 1999 tilanteeseen.

Vuoden 1999 kehityksen perusteella työttömyyseläkkeellä on vuonna 2004 yhteensä noin 55 000 henkeä. Tämä on noin 10 prosenttia enemmän kuin vuoden 1999 toteutunut määrä. Jos vuoden 1996 kehitys olisi jatkunut vuoteen 2004 tilanne olisi selvästi heikompi, sillä työttömyyseläkkeellä olisi reilut 70 000 henkeä. Ero näiden kahden ennusteen välillä johtuu pitkälti parantuneesta suhdannetilanteesta. Vuoden 1996 jälkeen työttömyyseläkeputki-ikäisten työttömäksituloaste on laskenut ja työssäpysyvyyssaste noussut.<sup>31</sup>

Vuosiin 1998 ja 1999 pohjautuvat arviot vuoden 2004 työttömyyseläkkeiden määristä ovat hyvin lähellä toisiaan. Työmarkkinakehitys olikin näiden vuosien aikana melko samankaltaista. Pientä eroa selittää myös se, että molempien vuosien arviot sisältävät vanhojen eli vuoden 1996 alaikärajojen puitteissa työttömyyseläkeputkeen siirtyneitä henkilöitä.

31 Vuoden 1997 työttömyyseläkeputken ikärajan noston välittömiä vaikutuksia työttömyyseläkkeelle olevien määriin ei kuvasta voida päätellä, sillä korotuksesta 'kärsineet' vuoden 1999 53–54-vuotiaat ovat vuonna 2004 vasta 58–59-vuotiaita.

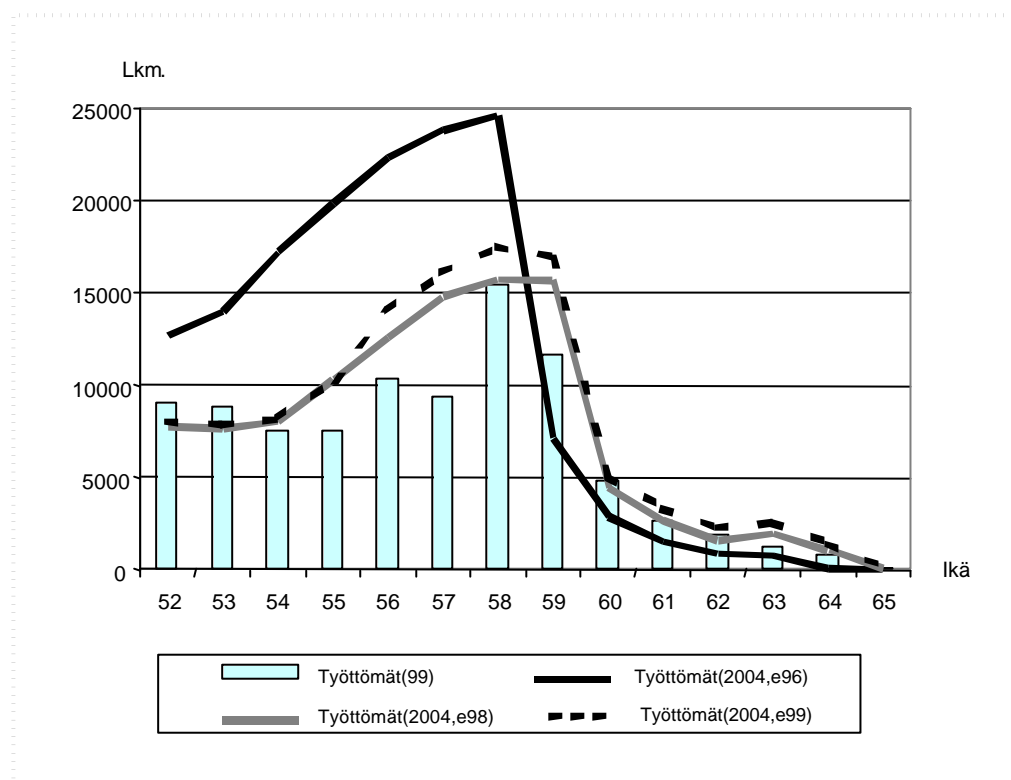


Kuva 18. Työttömien 52–65-vuotiaiden ja työttömyyseläkkeellä olevien määrät vuonna 1999 sekä vuosien 1996, 1998 ja 1999 tilanteisiin perustuvat arviot työttömyyseläkkeellä olevien määrästä vuonna 2004.

Ikääntyvien työttömien määrät kertovat osaltaan työttömyyseläkkeellä olevien tulevista määristä. Tämä ilmenee esimerkiksi vuonna 1941 syntyneiden ikäluokkaa tarkastelemalla. Ikäluokan poikkeuksellisen suuresta koosta johtuen 58-vuotiaiden työttömien määrä on vuonna 1999 erityisen korkea. Koska valtaosa heistä siirtyy aikanaan työttömyyseläkkeelle, ovat arviot 63-vuotiaiden työttömyyseläkkeellä olevien määrästä vuonna 2004 myös erityisen korkeat. Työmarkkinatilanteen muuttuessa 'ennustetarkkuus' voi kuitenkin muuttua nopeasti.

Kuvassa 19 on esitetty vuosien 1996, 1998 ja 1999 tilanteisiin perustuvat laskelmat työttömien määrästä vuodelle 2004. Vuoden 1999 työttömät on jälleen kuvattu 'pystytolppien' avulla. Vuoteen 1996 perustuvat arviot vuoden 2004 määrästä ovat siinä selvästi korkeammat kuin vuosiin 1998 tai 1999 perustuvat arviot. Koska työttömyyseläkeputki-ikäiset työttömät eivät juuri työllisty, työttömyys on kumuloitunut vuonna 1996

voimassa olleesta 'putken' 53-vuoden alaikärajasta johtuen myös ikäryhmiin 55–59-vuotiaat. Vuosina 1998 ja 1999 putken alaikärajana oli jo 55-vuotta. Vuosien 1998 ja 1999 laskelmat työttömien määrästä ovat vuoden 1996 laskelmaa pienemmät myös siitä syystä, että suhdannetilanne on vuoden 1996 jälkeen parantunut.



Kuva 19. Työttömien 52–65-vuotiaiden määrät vuonna 1999 sekä vuosien 1996, 1998 ja 1999 tilanteisiin perustuvat arviot työttömien määristä vuonna 2004.

Kuvasta ilmenee myös, että 55–59-vuotiaiden työttömien lukumäärät ovat vuoteen 1998 perustuvassa arvioissa noin 10 prosenttia alemmat kuin vuoteen 1999 perustuvassa arvioissa. Tämä on se ero, jonka 55–56-vuotiaiden kohonnut työttömäksituloaste tuottaa, jos työmarkkinakehitys olisi vuoden 1999 sijaan jatkunut kuten vuonna 1998 (vrt. kuva 6).

Siltä osin kun ikääntyvien työttömien määrä ennakoi tulevia työttömyyseläkkeiden määriä, työttömyyseläkeläisten määrä nousee myös vuoden 2004 jälkeenkin. Vuoteen 1999 perustuvan arvion mukaan 55-59-vuotiaita työttömiä on vuonna 2004 on arviolta 75 000. Suuri osa tästä joukosta lienee vuoteen 2009 mennessä siirtynyt työttömyyseläkkeelle.<sup>32</sup>

Väestön ikääntymisen vuoksi 55–59-vuotiaita työttömiä on hyvässäkin suhdannetilanteessa (eli vuosien 1998/99 kaltaisten) vuonna 2004 ehkä 18 000-24 000 henkilöä enemmän kuin vuonna 1999. Nykyisen taantumän pitkittyessä ikääntyvien työttömien määrä voi nousta lähelle vuoden 1996 siirtymien ennakoimaa määrää. Näistä syistä myös työttömyyseläkkeellä olevien määrät uhkaavat suotuisissakin oloissa nousta selvästi.

32 Vuoden 2001 eläkeuudistus ei vielä koske vuonna 1949 tai tätä ennen syntyneiden ikäluokkien työttömyyseläkkeelle pääsyä.

## 6 TYÖTTÖMYYSELÄKEPUTKI – KENEN ETU?

Edellisissä luvuissa tarkasteltiin ikääntyvän väestön työttömyyden kehitystä. Tässä luvussa pohditaan työttömyyden syitä. Nämä syyt ovat keskeisessä asemassa myös työttömyyseläkeputken käyttöä selitettäessä. Kansantaloustieteessä työttömyyden syitä voidaan arvioida monesta suunnasta. Koko kansantalouden tasolla huomion kohteina ovat muun muassa suhdanne- ja rakenteellista työttömyyttä selittävät tekijät. Painopisteenä voivat olla myös työmarkkinoiden toimintaa säätelevät tahot ja niiden päätösvallassa olevien ratkaisujen työllisyysvaikutusten arviointi. Tämän luvun lähtökohtana on talouden yksittäisten toimijoiden – yksilöiden ja yritysten – näkökulma. Huomion kohteena ovat siis seikat, joihin yksittäiset toimijat omilla päätöksillään vaikuttavat tai joiden puitteissa ne ratkaisujaan tekevät.

Luku etenee siten, että aluksi työttömyyteen vaikuttavia syitä arvioidaan yksilön näkökulmasta. Tämän jälkeen samaan teemaan pureudutaan yrityksen kannalta. Lopuksi pohditaan työttömyyseläkeputken roolia työmarkkinoilla. Tavoitteena on lähinnä eräiden julkisesta keskustelustakin tuttujen ikääntyvien työttömyyteen ja erityisesti työttömyyseläkeputken käyttöön liittyvien seikkojen esittely. Taustamateriaalina ovat esitetyn lisäksi eräät viime aikoina tehdyt suomalaista eläkejärjestelmää sivuavat katsaukset ja tutkimukset. Katsaus keskittyy 1990-luvun tapahtumiin eikä siinä oteta kantaa esiteltävien tutkimusten aineistojen yleistettävyyteen saatikka tutkimusten metodologisiin eroavaisuuksiin.

## 6.1 Yksilön näkökulma: houkutus vai viimeinen vaihtoehto?

Yksilön siirtymisessä työttömyyseläkeputken piiriin on sekä vapaaehtoiseen eläkehakuisuuteen että 'ongelmien minimointistrategiaan' liittyviä piirteitä. Tämän pohjalta tauluun 6.1 on koottu eräitä työttömyyteen (työttömyyseläkeputken käyttöön) vaikuttavia tekijöitä. Työttömyyseläkeputken työttömyysaika voidaan nähdä lähinnä pakollisena välivaiheena eläkkeelle siirryttäessä. Tätä kuvaa vasemman puoleinen sarake, johon on koottu tällaista eläkehakuisuutta lisääviä tekijöitä. Toisaalta työttömyyseläkeputki voidaan nähdä parhaaksi huonoista vaihtoehtoista, kun paluuta pysyvään työsuhteeseen ei koeta todennäköiseksi. Tämänkaltaisia seikkoja on koottu oikean puoleiseen sarakkeeseen. Taulun jaottelu ei ole yksiselitteinen. Esimerkiksi heikko koulutus voi olla paitsi uuden työn saannin este myös selitys eläkehakuisuudelle, jos yksilö ei työllistyäkseen halua lisäkoulutusta.

Taulukko 6.1. Ikääntyvien työttömyyteen (työttömyyseläkeputkeen siirtymiseen) vaikuttavia syitä yksilön näkökulmasta.

<i>'työttömyys välivaihe eläkkeelle'</i>	<i>'paras vaihtoehto heikoista'</i>
- taloudelliset kannustimet	- heikko koulutus /ammatti
- asenteet	- heikko työkyky / terveydentila
	- alueellinen liikkuvuus vaikeaa
	- työttömyyden stigma

Eläkehakuisuuteen vaikuttavista tekijöistä eniten huomiota ovat saaneet taloudelliset kannustimet. Taustalla on oletus siitä, että kohtuullinen eläke, työttömyyseläkeputken antama varmuus tulotason säilymisestä ja sen korkea taso lisäävät yksilön halua jättäytyä työttömäksi ja pysyä työttömänä eläkkeelle siirtymiseen asti. Tähän liittyy myös varmuus siitä, ettei työttömyys katkea 'vastentahtoisesti'. Aikaisemmin putkessa olleita ei juuri työtarjojoksilla rasitettukaan. Nyt tilanne on muuttumassa. Kannustavuutta

mitataan yleensä korvaussuhteina työttömyyseläkeputkelle vaihtoehtoisin tuloihin (esim. palkkatuloon) verrattuna.<sup>33</sup>

Työttömyyseläkeputkessa yksilön tulotaso säilyy vanhuuseläkeikään asti vähintään työttömyysturvan suuruisena. Tästä johtuen 'putkea' voinee pitää tulotason säilymisen varmuuden takia eläkehakuisuutta kannustavana.<sup>34</sup> Tulotason vaikutus on epäselvempi. Esimerkiksi työttömyyseläkeputken kannustavuus riippuu siitä missä työmarkkinatilassa yksilö on. Jos hän on työllinen, vapaaehtoinen työttömyyseläkeputkeen siirtyminen ei ole taloudellisessa mielessä perusteltua. Jos yksilö on jo työtön, tilanne on aivan toinen. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan pitää sitä, että taloudelliset kannustimet lisäävät eläkehakuisuutta, mutta vaikutukset ovat melko vähäiset (Hakola 2001).

Asenteet kuten vapaa-ajan arvostus, työssä viihtyminen ja jaksaminen sekä puolison eläkkeellä olo vaikuttavat myös eläkehakuisuuteen. Jos tämänkaltaiset seikat ovat merkittäviä, työttömyyseläkeputkeen irtisanoutuminen on varsin mutkaton varhaisen työelämästä poistumisen keino. Päätös on yksilöstä itsestään riippuvainen. Eläkehakuisuutta voi lisätä myös pelko työpaikan menettämisestä. On huomattava, että asenteiden ja taloudellisten kannustimien vaikutuksia on vaikea erotella toisistaan; yksilö voi pyrkiä työttömyyseläkeputkeen, koska hän niin haluaa ja koska siitä aiheutuvat kustannukset eivät taloudellisessa mielessä ole 'liian' korkeat.

Asenteiden merkityksestä eläkehakuisuuteen on melko runsaasti tutkimuksia (katso esim. Gould 2001, Tuominen 2001). Vaikka näissä tutkimuksissa ei yleensä ole tarkasteltu pelkästään työttömyyseläkeputkeen siirtymisen halukkuutta (ks. kuitenkin Tuominen 2001), lienee johtopäätelmänä se, että yksilön haluun siirtyä työttömyyseläkeputkeen vaikuttavat taloudellisten seikkojen lisäksi merkittävästi myös 'muut seikat'. Eläkehakuisuutta arvioivissa tutkimuksissa korostuu kuitenkin se, että usein kyse

33 Tulojen kannustavuutta tulisi mitata kotitalouden tulot, verot, tulonsiirrot ja varallisuuden huomioon ottavan tulokäsitteen avulla. Monet vertailut perustuvat kuitenkin yksilön bruttotuloihin. Tulotasoon vaikuttaa myös se, kuinka pitkältä ajalta sen kertymistä mitataan. Esimerkiksi työttömyyseläkeputkeen liittyvää tuloa voidaan mitata vain työttömyysaikana tai niin, että mukaan otetaan myös työttömyyseläke- ja vanhuuseläke aika. Tarkemmin kannustimista esim. Hakola 2001.

34 Karkeasti yleistäen 'putkeen' päässyt henkilö on työttömyyspäivärahan (usein ansiosidonnaisen) piirissä 59-ikävuoteen asti ja tämän jälkeen työttömyyseläkkeen piirissä vanhuuseläkeikään asti. Säännöt työttömyyseläkeputken 'tuloehdoista' ovat useaan otteeseen 1990-luvulla muuttuneet.

on pikemminkin vastentahtoisesta kuin vapaaehtoisesta eläkehakuisuudesta. Työelämän työntövoimat ovat tärkeimpiä kuin eläkkeen veto.

Työttömyyseläkeputkeen siirtyminen voi johtua myös pakottavista syistä. Se voi olla paras vaihtoehto heikoista tarjolla olevista vaihtoehtoista. Jos yksilö on irtisanottu ja hänen työllistymismahdollisuutensa ovat vähäiset, työttömyyseläkeputki on paras vaihtoehto. Alhainen koulutustaso ja muut yksilön tuottavuutta heikentävät ominaisuudet ovat tekijöitä, joiden on todettu lisäävän irtisanomisen riskiä ja alentavan (uudelleen) työllistymisen mahdollisuuksia. Työllistymistä vaikeuttaa myös työttömyyden pitkittymisestä aiheutuva ammattitaidon rapautuminen ja työelämän kontaktien väheneminen. Asuinpaikkakunnan vaihto työn saamiseksi voi niin ikään olla hankalaa.

Ikääntyvien kohdalla tämän kaltaiset esteet korostuvat. Heillä on keskimääräistä alempi koulutus ja he työskentelevät ammattialoilla, joissa työvoiman määrä usein supistuu. Lisäkoulutuksen hankkiminen tai ammatinvaihto on heille muita työläämpää eivätkä heikot työllistymismahdollisuudet tähän kannusta. Monet ikääntyvät asuvat taantuvilla paikkakunnilla, mutta kynnys vaihtaa asuinpaikkakuntaa työn saamiseksi saattaa esimerkiksi perhesyiden tai asunnon vaihto-ongelmien vuoksi olla muita ikäryhmiä korkeampi. Kirjallisuudessa tukea ikääntyvien työttömyydestä irtautumisen vaikeuteen löytyy runsaasti (Aho ja Virjo, 2002 ja Mustonen, 1998). Erityistä näyttöä on siitä, että työttömän työllistyminen on yksilön työhalusta riippumatta varsin vaikeaa. Tulokset pätevät työllistymiseen yleensä ja ikääntyviin erityisesti.

## 6.2 Yrityksen näkökulma: keino vähentää tai keino uudistaa työvoimaa?

Yrityskenttä muuttuu jatkuvasti. Uusi yrityksiä syntyy ja vanhoja häviää. Fuusioiden myötä muodostuu yrityksiä, joiden alkuperää tai vanhaa toimintatapaa on vaikea tunnistaa. Myös yritysten henkilöstö uusiutuu, kun uusia työsuhteita solmitaan ja vanhoja päättyy. Monet näistä muutoksista johtuvat työpaikan vaihdoksista ja eläkkeelle siirtymisistä. Toisinaan kyse on kasvun myötä tulleista täysin uusista työsuhteista tai vanhojen häviämisistä esimerkiksi irtisanomisten kautta.

Dynaamisessa ympäristössä toimiva yksittäinen yritys työllistää työntekijöitä heidän antamansa työpanoksen vuoksi. Koska työpanoksen



yksikköhintaan yritys ei voi paljoakaan vaikuttaa, sen tärkeimmät ratkaisut liittyvät henkilöstön määrään ja laatuun.<sup>35</sup> Nämä kaksi päätöstä ovat työttömyyden kehityksen kannalta keskeisiä, sillä ensimmäinen vaikuttaa työttömien kokonaismäärään ja jälkimmäinen sen kohdentumiseen. Keskustelu työttömyyseläkeputkesta liittyy näihin molempiin, sillä 'putkeen' irtisanominen sekä vähentää että nuorentaa yrityksen henkilöstöä. Nuorentuminen on sitä suurempaa mitä enemmän yritys painottaa työttömyyseläkeputkea irtisanomismuotona tai mitä enemmän se rekrytoi nuoria irtisanottujen tilalle.

Seuraavaan tauluun on koottu eräitä tekijöitä, jotka yksittäisen yrityksen näkökulmasta vaikuttavat työvoiman tarpeeseen ja samalla myös työttömyyden määrään ja laatuun. Näistä toimintaympäristöön ja yritykseen liittyvät ominaisuudet ovat erityisen tärkeitä henkilöstön määrällisen ja työntekijöihin liittyvät ominaisuudet sen laadullisen kehityksen kannalta. On huomattava, että työvoiman tarpeen muutoksiin sopeudutaan kahta kautta. Irtisanomiset vähentävät ja rekrytoinnit lisäävät työvoimaa. Koska työvoiman tarve sopeutuu viiveellä tuotannon muutoksiin, kyse voi olla vuosien mittaisista sopeutumiseroista. Irtisanottujen tilalle ei aina palkata välittömästi uusia henkilöitä.

Taulukko 6.2. Työvoiman tarpeeseen (työttömyyteen/työttömyyseläkeputkeen siirtämiseen) vaikuttavia tekijöitä yrityksen näkökulmasta.

<i>toimintaympäristö</i>	<i>yritysspesifit ominaisuudet</i>	<i>yksilöiden ominaisuudet</i>
- rakenteelliset muutokset	- kannattavuus	- koulutus
- suhdannetilanne	- rahoitusasema	- ammattitaito
- instituutiot	- pääomavaltaisuus	- työkyky
	- yrityskoko	
	- työvoiman vaihtuvuus	
	- yrityskulttuuri, asenteet	

<sup>35</sup> Työpanoksen hinta eli työvoimakustannukset työntekijää kohden määräytyvät pitkälti alakohtaisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan mukaan.

Yrityksen toimintaympäristö luo pohjan työvoiman tarpeelle. Pitkällä aikavälillä siihen vaikuttavat rakenteelliset tekijät kuten yritystoiminnan kansainvälistyminen ja yrityksen tuottamien hyödykkeiden kysynnässä tai teknisessä kehityksessä tapahtuvat muutokset. Lyhyellä aikavälillä yrityksen toiminta riippuu toimiala-, alue- tai koko kansantalouden tasolla vallitsevasta suhdannetilanteesta. Toimintaympäristöön kuuluvat myös instituutiot. Esimerkiksi työvoimakustannusten vähimmäistasosta sovitaan neuvotteluteitse työmarkkinajärjestöjen kesken. Myös irtisanomisiin ja rekrytointeihin liittyy keskitetysti sovittuja piirteitä.<sup>36</sup>

Toimintaympäristön vaikutukset yritysten työvoiman tarpeeseen olivat 1990-luvulla ilmeiset. Rakenteellisena ja ikääntyvien työttömyyttä lisäävänä muutoksena voidaan pitää työvoiman kysynnän kasvua tietotyövaltaisilla ja palveluihin perustuvilla 'nuorilla' toimialoilla ja vähentymistä maatalouden ja perusteollisuuden toimialoilla. Suhdannetilanteen merkitystä kuvaa se, että viime vuosikymmenen laman aikana valtaosa yrityksistä vähensi työvoimaansa. Heikoimmin kannattavat yritykset – joissa ikääntyvien työvoimaosuudet ovat usein korkeat – vähensivät työvoimaansa eniten. Hyvän kuvan toimintaympäristön muuttumisesta saa Kalelan, Kianderin, Kivikurun, Loikkasen ja Simpuran (2001) toimittamasta 1990-luvun talouskriisiä käsittelevästä kirjasta.

Samankaltaisessa ympäristössä toimivien yritysten työvoiman tarve voi olla hyvin erilaista. Heikon kannattavuuden, velkaantuneisuuden ja alhaisen pääomavaltaisuuden on havaittu lisänneen kaiken ikäisten työntekijöiden irtisanomisen uhkaa (Korkeamäki, 2001). Hakola ja Uusitalo (2001) ovat kuitenkin havainneet, että yrityksen kannattavuuden laskiessa työttömyyseläkeputken käyttö kasvaa. Lama-aikana sen käyttö korostuu. Myös yrityskulttuuri ja yrityksen ikärakenne voi vaikuttaa keihin irtisanomiset kohdistuvat ja miten ne toteutetaan. Jos yrityksessä vallitsee 'ensin sisään, viimeksi ulos' – periaate, irtisanomisten tulisi kohdistua nuoriin. Työttömyyseläkeputken käyttöä puoltaisi se, että 'putki' antaa turvatun toimeentulon irtisanotulle ja

36 Muita tärkeitä instituutioita ovat muun muassa finanssi-, raha- ja työvoimapolitiikasta päättävät tahot.

on työilmapiirin kannalta vähiten vahingollinen irtisanomiskeino. Myös ennakkoasenne ikääntyvien alhaisesta työkyvystä voi olla ikääntyvän rekrytoinnin este tai jopa hänen irtisanomisensa julkilausumaton syy.

Tietoa yrityskohtaisten tekijöiden vaikutuksista rekrytointiratkaisuihin ei juuri ole (katso kuitenkin Rantala, 1999). Lienee perusteltua olettaa, että rekrytointeja lisäävät samat tekijät, jotka alentavat irtisanomisten uhkaa ja että rekrytoitavien ominaisuuksiin liittyvät tekijät ovat yrityskohtaisia tekijöitä oleellisemmat. Rekrytointien yleistä merkitystä korostaa se, että yrityksille rekrytointien vähentäminen on usein ensisijainen keino säädellä työvoimansa määrää ja laatua taloudellisesti vaikeina aikoina (Ilmakunnas ja Maliranta, 2000)

Toimintaympäristö ja yrityskohtaiset ominaisuudet määräävät pitkälti yrityksen työvoiman kokonaistarpeen. Ikääntyvien työntekijöiden asema ajankohtaistuu, kun yrityksen on ratkaistava keitä irtisanomiset koskevat. Vaikka valinta- tai valikointipäätöksen taustalla on yrityskulttuuriin ja asenteisiin liittyviä seikkoja, avainasemassa ovat työntekijöiden väliset todelliset tai oletetut tuottavuuserot.<sup>37</sup> Vähiten tuottavat työntekijät tai työntekijät, jotka eivät tuo yritykselle lainkaan lisäarvoa, on taloudellisessa mielessä järkevää irtisanoa ensimmäisten joukossa. Yrityksen palvelukseen pyrkivien työnhakijoiden joukosta on puolestaan järkevintä valita se henkilö, jonka tuottavuus on korkein.

Työntekijöiden tuottavuuteen vaikuttavat laadulliset ominaisuudet ovat odotetusti samat, joiden todettiin parantavan työllisyyttä yksilön näkökulmasta. Tuottavuutta lisäävät muun muassa korkea koulutustaso, ammattitaidon tuoreus ja työkokemus. Muun ikäisiin verrattuna ikääntyvät ovat vahvoilla lähinnä työkokemuksensa suhteen. Erityisen heikoilla he ovat koulutustason suhteen. Tämän merkityksen voi olettaa etenkin uusilla nopeasti kasvavilla aloilla korostuvan.

Ikääntyvien asemaa työelämässä voi heikentää myös heidän muun ikäisiä korkeampi palkkataso. Palkkakustannusten alentamiseksi yritykset saattavat kohdistaa työvoiman supistukset ikääntyviin ja täydennykset nuoriin sekä keski-ikäisiin. Ikääntyvien työvoimakustannuksia saattavat nostaa myös mahdolliset työntekijän varhaiseläkkeelle siirtymisestä koituvat omavastuumaksut. Suurissa yrityksissä maksut voivat olla usean vuo-

---

37 Yksiselitteisiä kriteerejä tuottavuuserojen havaitsemiseksi ei ole olemassa.

den palkan suuruisia.<sup>38</sup> Toisaalta, jos varhaiseläkkeille siirtyneitä on vähän, työeläkemaksut voivat olla keskimääräistä selvästi alemmat.

Työntekijään liittyvänä ominaisuutena voidaan pitää myös hänen asemaansa (työsuhdeturvaa) yrityksessä. Ikääntyvillä on pitkän työsuhteensa ansiosta usein vahva asema yrityksessä eikä heitä voida tästä syystä kovin helpoin perustein irtisanoa. Toisaalta, jos yritys on päättänyt ikääntyvän työntekijän irtisanomiseen, työttömyyseläkeputken käyttö on vähiten vastustusta saava irtisanomismuoto.

Eläkejärjestelmän kannalta mielenkiintoinen kysymys on työntekijän iän ja yrityskoon välinen yhteys. Empiiristen havaintojen mukaan erityisesti henkilöstömäärältään suuret yritykset ovat irtisanoneet työttömyyseläkeputki-iässä olevia työntekijöitään. Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työttömäksi tulon riski iän suhteen on tasaisempi, joskin niissäkin työttömyyseläkeputken lähestyminen lisää irtisanomisen riskiä (esim. Romppanen, 2000).

Erikokoisten yritysten toisistaan poikkeava käyttäytyminen voi johtua monesta syystä.<sup>39</sup> Suurten yritysten keskimääräistä korkeampi työttömyyseläkeputken käyttö voi selittyä niiden paremmilla mahdollisuuksilla harjoittaa valikoivaa 'irtisanomispolitiikkaa'. Konkurssin riski on lisäksi suurissa yrityksissä muita pienempi. Konkurssissa työttömäksi joutuvat kaiken ikäiset. On myös mahdollista, että suuret yritykset toimivat taantuvilla aloilla, joissa työvoiman supistamisen tarve on suurin. Suurissa yrityksissä henkilöstön keski-ikä on myös keskimääräistä vanhempaa.

Työttömyyseläkeputken käytön yleisyyttä suurissa yrityksissä voi selittää myös työkyvyttömyyseläkkeen korkeammat omavastuumaksut työttömyyseläkkeeseen verrattuna. Koska työkyvyttömyysriski nousee yleensä iän myötä, yritykset saattavat työkyvyttömyyseläkkeen omavastuumaksuja välttääkseen turvautua työttömyyseläkkeen käyttöön. Tukea tälle väitelmälle ovat löytäneet Hakola ja Uusitalo (2001). Saman suuntaisia arvioita on esittänyt myös Hytti (2001). Mainitut tulokset koskevat 1990-lukua.

.....  
38 Katso tarkemmin seuraava sivu ja alaviite 40.

39 Katso tarkemmin esim. Hakola ja Uusitalo (2001), Huovinen ja Piekkola (2001), Korkeamäki (2001) sekä Romppanen (2000).

Nykyään erot työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden eläkekustannuksissa ovat tasoittuneet.<sup>40</sup>

## 6.3 Yhteenveto

Onko työttömyyseläkeputki ikääntyvien työttömyyden syy vai keino lievittää työttömyyden seurauksia? Jos se on jälkimmäinen, niin ikääntyvien työttömyyden taustalla ovat muut kuin työttömyyseläkeputkesta johtuvat syyt. Edes 'putken' lakkauttaminen ei parantaisi ikääntyvien asemaa työelämässä. Jos työttömyyseläkeputki sen sijaan lisää työttömyyttä, kyseessä on myös syy ja toimet sen käytön rajoittamiseksi ovat työttömyyttä vähentäviä. Tämän työn empiiriset tulokset sekä edellä esitetty suppea katsoaus työttömyyden taustasyistä tukevat molempia väittämiä.

Työttömyyseläkeputkeen siirtymisessä on yksilöiden eläkehakuisuuteen liittyviä piirteitä. 'Putki-ikäisten' selvästi korkeampi työttömäksituloriski heitä hieman nuorempiin verrattuna viittaa siihen, että ikääntyvät pystyvät ainakin jossakin määrin säätelemään työelämästä vetäytymisensä ajan-kohtaa taloudellisesti kannattavalla tavalla. Tätä tukee se, että 'putken' alaikärajan korottamisen jälkeen korotuksesta 'kärsineiden' 53–54-vuotiaiden työttömäksituloriski aleni ja työssä pysyvyysaste nousi. Jos työttömäksitulo olisi täysin 'putkimahdollisuudesta' riippumatonta, näin tuskin olisi käynyt.

Työttömyyseläkeputki on myös kannustanut yrityksiä 'putki-ikäisen' työvoimansa määrän vähentämiseen, sillä sen käyttö on työilmapiiirin säilymisen kannalta selvästi houkuttelevampi kuin muiden irtisanomiskeinojen. Laman jälkeenkin työttömyyseläkeputken käyttö on jatkunut, vaikka muun ikäisten irtisanomiset ovat selvästi vähentyneet. Myös työttömyyseläkeputken ikärajan korotuksen jälkeen tapahtunut 53–54-vuotiaiden työt-

40 Työnantajan omavastuuaste kertoo kuinka paljon työnantaja kustantaa itse työntekijöittensä työttömyys- tai työttömyyseläkkeestä. Yli 800 henkilöä työllistävät yritykset maksavat eläkkeelle siirtyneen työntekijän eläkekustannukset kokonaisuudessaan. Maksu alenee asteittain siten, että alle 50 työntekijän yrityksissä omavastuu maksua ei ole. Vuoteen 1999 saakka suurille yrityksille työttömyyseläkkeen omavastuumaksut olivat pienemmät kuin työkyvyttömyyseläkkeen. Kustannuseroa työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeen välillä kasvatti myös se, että työttömyyseläkkeen eläkevastuut kattavat vain työttömyyseläkeajan. Tästä johtuva ero on vuonna 1997 tehdyn 'putken' alaikärajan korotuksen seurauksena kaventunut.

tömäksitutoriskin alentuminen viittaa siihen, etteivät kaikki 'putken' kautta tapahtuneet irtisanomiset ole olleet välttämättömiä. 'Kannustavuuteen' liittyy myös työttömyyseläkeputken käyttö silloin, kun sen tavoitteena on ehkäistä mahdollisesta työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä koituvia omavastuumaksuja.

Molemmat talouden toimijat ovat siis kumpikin tahollaan vaikuttaneet työttömyyseläkeputken käyttöön. Yrityksille 'putki' on tarjonnut sopuisan keinon vähentää tai uudistaa työvoimaansa ja ikääntyville se on tarjonnut vakaan ja melko kohtuullisen toimeentulon työelämän ulkopuolella.

Ikääntyvien työttömyys on merkittävässä määrin kuitenkin seurausta 'muista' syistä. Yksilöiden eläkehakuisuus ei selitä sitä, että lama-aikana työttömiksi tulivat kaiken ikäiset, ja että siitä kärsivät myös ne ikääntyvät, jotka eivät vielä olleet työttömyyseläkeputki-iässä. Työttömyysriskiä lisäävien ominaisuuksien on havaittu olevan lisäksi erityisen tyypillisiä ikääntyville. Heillä on keskimääräistä selvästi heikompi koulutustaso ja he asuvat usein taloudellisesti taantuvilla seuduilla. Myös yritysten (ennakko) asenteisiin liittyvät seikat ovat lisänneet ikääntyvien työttömyyttä. Tämän kaltaisten esteiden poistaminen on ikääntyville usein mahdotonta ja ne pitkälti selittävät sen miksi ikääntyvien työttömien työllistyminen on laman jälkeenkin ollut erityisen heikkoa.

Monille yrityksille työttömyyseläkeputken käyttö on ollut seurausta välttämättömästä tarpeesta sopeutua toimintaympäristön tai yrityksen kannattavuudessa tapahtuneisiin muutoksiin. Lamavuosien aikana yritykset joutuivat vähentämään työvoimansa määrää nopeassa tahdissa ja tässä tilanteessa irtisanominen työttömyyseläkeputken kautta oli niille yksi – joskin varsin suosittu – keino. Sopeutumista toimintaympäristön vaatimuksiin kuvaa myös työvoiman tarpeen laadullinen muuttuminen. Esimerkiksi yhteiskunnan tietotyövaltaistuminen on vähentänyt ikääntyvän työvoiman haluttavuutta 'koulutuksellisista' syistä ei työttömyyseläkeputken olemassaolon vuoksi.

Osavastuu työttömyyseläkeputken käyttöön on myös työvoima- ja eläkepolitiikasta päättävillä tahoilla. Ne ovat aikoinaan järjestelmän luo-neet ja siten sen käytön myös hyväksyneet. Tehtyjä päätöksiä voidaan puolustaa sillä, että ääni 1990-luvun alkuun asti ikääntyvän työvoiman määrä suhteessa muuhun työvoimaan oli melko pieni. 'Putken' yhteiskunnalliset kustannukset eivät tästä syystä olleet läheskään samaa tasoa kuin nykyään. Sen sijaan putken käytölle – ikääntyvät eläkkeelle, jotta nuoret saisivat työtä – lienee ollut laaja yleinen kannatus.

Tämä toimintamalli istui hyvin myös silloisen työvoimapolitiikan henkeen, joka työllisyysasteen kohottamisen sijaan korosti työttömyysasteen

vähentämistä. Ikääntyvien osalta tämä tarkoitti työttömien siirtämistä työttömyyseläkkeelle. Nyt laman ja väestörakenteen muuttumisen seurauksena alhainen työllisyysaste on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma. Tähän yhteiskunnan eri instituutiot ovat vähitellen puuttuneet ja näihin toimiin liittyvät myös eläkepoliittiset reformit työttömyyseläkeputken osalta.

Työttömyyseläkeputken käytön syitä on monia. Niiden keskinäistä painoarvoa on lähes mahdoton kattavasti selvittää. Tulkitsijasta usein riippuu minkä tai mitkä syyt hän esiin nostaa. Harva kiistää etteikö ulkoisilla seikoilla kuten lamalla olisi ollut merkittävää vaikutusta työttömyyseläkeputken käyttöön tai etteikö työttömyyseläkeputken ikärajojen korotus olisi – syystä taikka toisesta – lykännyt ikääntyvien työttömäksituloa.

Tulkintaeroja löytyy siitä kuinka paljon yksilöt ja yritykset ovat työttömyyseläkeputkea aktiivisesti käyttäneet. Myös työttömyyseläkeputken merkitys voidaan nähdä kahdella tavalla. Yhtäältä se voi lisätä putki-ikäisten tarpeetonta työttömyyttä, toisaalta se voi lykätä korkean työttömyysriskin omaavien työttömäksituloa 'putki-ikään' asti. Täysin avoin kysymys on se, onko ikääntyvien työttömyyden lykkääntyminen vähentänyt nuorten ja keski-ikäisten työmahdollisuuksia. Mitä enemmän työtehtävät ovat eriytyneet iän mukaan, sen pienemmäksi vaikutuksen voi olettaa jäävän.

## 7 LOPUKSI

Raportissa tarkastellaan ikääntyvän väestön työttömyyden laajuutta viime vuosikymmenellä. Erityistä huomiota kiinnitetään ns. työttömyyseläkeputken käyttöön eli tilanteeseen, jossa nykyisin hiukan yli 55-vuotiaina työttömäksi tulleet voivat 60-vuotiaaksi saakka säilyttää työttömyyspäiväraha-oikeutensa, päästä tämän jälkeen työttömyyseläkkeelle ja vanhuuseläkkeelle viimeistään 65-vuotiaina. Tämän järjestelyn on epäilty hidastavan työttömyyden alentumista ja kiihdyttävän ennen aikaiselle eläkkeelle siirtymistä. Vaarana on pidetty myös suurten ikäluokkien työttömyyseläkeputki-ikään tulosta mahdollisesti aiheutuvia lisäpaineita eläkejärjestelmälle.

Analyysin perusteella nykyisen työttömyysongelman taustat ovat valtaosin viime vuosikymmenen laman perua. Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin lama-aikana suuri joukko ikääntyviä joutui työttömiksi. Toiseksi työttömäksi tultuaan he eivät juurikaan ole työllistyneet. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksesta ikääntyvien työttömyys on vähitellen kumuloinut pitkäaikaistyöttömyydeksi, joka useimpien kohdalla on päättynyt tai tulee lopulta päättymään työttömyyseläkkeelle siirtymiseen.

Tehokkaimmin ikääntyvien työttömyyttä alentaa työttömäksi tulon uhan alentuminen. Työttömyyseläkeputken käytön syiden ja sen käyttöön vaikuttamisen kannalta työttömäksitulo on myös avainasemassa, koska 'putken' käyttö ratkaistaan jo ennen työttömäksituloa.

1990-luvulla työttömäksitulon riski myötäili ikään katsomatta vallitsevaa suhdannetilannetta. Lama-aikana työttömyyseläkeputken käyttö oli laajaa, mutta ikääntyvien massairtisanomisilta tuskin olisi välttytty, vaikka työttömyyseläkeputkea ei olisi ollut. Työllisyystilanteen parantumisen myötä ikääntyvien työttömäksitulon riski on vähentynyt. Myönteisin kehitys ajoittui viime vuosikymmenen loppuun.

Työttömyyseläkeputken piiriin pääsyä säätelevien alaikärajojen vaikutus työttömäksituloon on vakuuttava, sillä 'putki-ikäisillä' on koko 1990-luvulla ollut selvästi korkeampi riski tulla työttömäksi kuin heitä hieman nuoremmilla. Ikarajojen merkitystä tukee vuonna 1997 tehty työttömyyseläkeputken alaikärajan korotus 53 vuodesta 55 vuoteen. Korotuksen jälkeen 'putken ulkopuolelle' jääneiden eli 53–54-vuotiaiden työttömäksitulon riski alentui selvästi.

Alaikärajan korotus ei myöskään lisännyt 55-59-vuotiaiden työttömäksitutoriskiä. Jos ikärajan korotus olisi ainoastaan myöhentänyt työttö-



mäksituloa, niin 55–59-vuotiaiden työttömäksituloasteen tulisi olla 53–54-vuotiaiden työttömäksitulon 'lykkäntymisen' vuoksi korkeampi korotuksen jälkeisinä vuosina kuin sitä ennen. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Vuosina 1939–1944 syntyneitä ikäkohortteja vertaamalla havaittiin myös, että työttömyyseläkeputken käyttö on viime vuosien aikana tullut laman alta esiin. Nykyään irtisanomiset tai irtisanoutumiset ovat entistä selvemmin kohdistuneet niihin ikäluokkiin, joilla on ikänsä puolesta oikeus siirtyä työttömyyseläkeputkeen. Vastaavaa ilmiötä laman aikana eikä välittömästi tämän jälkeenkään havaittu, sillä ikääntyvien työttömäksituloasteet olivat tuolloin muutoinkin korkeat.

Työttömäksitulon alentumisen myönteisin seuraus on työllisyyden parantuminen. Aivan viime vuosien aikana ainakin työnjättöikä on myöhentynyt. Suhdanteiden parantumisen lisäksi taustalla on ollut työttömyyseläkeputken alaikärajan korotus, sillä 53–54-vuotiaiden työssäpysyvyysaste on noussut eniten. Alaikärajan korotuksessa he jäivät 'putken' ulkopuolelle. Tärkeä syy työnjättöiän myöhentymiseen on ollut myös työkyvyttömyysriskin alentuminen.

Ikääntyvien työttömien paluu työelämään avoimille työmarkkinoille on varsin epätodennäköistä. Koska työllistymisen todennäköisyys laskee voimakkaimmin heti 'putken' alaikärajan jälkeen, työttömyyseläkeputki lieenee osaltaan ollut työllistymisen este. Tähän viittaa myös se, että putken alaikärajan korotuksessa ulkopuolelle jääneiden 53–54-vuotiaiden työttömien työllistyminen nousi korotuksen jälkeen eniten.

Aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteisiin osallistumalla henkilö voi saada oikeuden työttömyyseläkeputkeen. Tulosten mukaan työttömyydestä toimenpiteiden piiriin siirtyminen on 'putken' alaikärajaan asti olevan melkein yhtä yleistä kuin normaaliin työsuhteeseen työllistyminen. 'Putki-iässä' niiden merkitys on vähäinen. Koska toimenpiteen päätyttyä ikääntyvät palaavat yleensä työttömiksi, toimenpiteet ovat monelle olleet vain keino päästä työttömyyseläkeputken piiriin. Tutkimusjakso ei kuitenkaan kata paria viime vuotta, jolloin työvoimapolitiikalla on pyritty ohjaamaan myös 'putki-ikäisiä' työttömiä takaisin työelämään.

Ikäkohorttien kokoeroista johtuen erot sekä työttömien määrissä että bruttovirroissa ovat suuret. Myös näiden erojen huomioon ottaminen on tärkeää työttömyyden muutoksia tulkittaessa ja tulevaa kehitystä arvioitaessa. Koska ikääntyvien työttömyys päättyy yleensä työttömyyseläkkeeseen, muutokset työttömyyden määrissä vaikuttavat myös työttömyyseläkkeiden määriin.

Työttömyyden bruttovirtoihin perustuvat tarkastelut vahvistivat käsityksen siitä, että työttömyyseläkeputken alaikärajan korotus kahdella vuo-

della vähensi ikääntyvien työttömyyttä. Jos kehitys olisi jatkunut vuoden 1996 tapaan ja vanhoilla ikärajoilla, 53–55-vuotiaiden työttömien kokonaismäärä olisi vuonna 1999 ollut noin 50 %:a suurempi kuin vuoden 1999 toteutunut määrä. Työttömyyden alentumista selittää merkittävästi myös suhdannetilanteen parantuminen.

Raportin työttömyyseläkeputken käytön syitä pohtivassa osassa I-meni, ettei yksittäistä syytä 'putken' suosioon ole olemassa. Sekä yritykset että yksilöt ovat tahollaan vaikuttaneet työttömyyseläkeputken käyttöön. Yrityksille 'putki' on tarjonnut sopuisan keinon vähentää tai uudistaa työvoimaansa ja ikääntyville se on tarjonnut vakaan ja melko kohtuullisen toimeentulon työelämän ulkopuolella.

Ikääntyvien työttömyys on kuitenkin merkittävässä määrin työttömyyseläkeputkesta riippumaton. Tässä mielessä työttömyyseläkeputki ei ole työttömyyden syy vaan köyhyyttä ja sosiaalista epätasa-arvoa vähentävä lievityskeino. Monelle työttömälle 'putki' on tarjonnut kohtuullisen toimeentulon tilanteessa, jossa työmahdollisuudet ovat lähes olemattomat.

Rakenteellisena ikääntyvien työttömyyttä aiheuttavana syynä voidaan pitää työvoiman kysynnän kasvua tietotyövaltaisilla ja palveluihin perustuvilla 'nuorilla' toimialoilla ja vähentymistä maatalouden ja perusteollisuuden toimialoilla. Suhdannetilanteen merkitystä kuvaa se, että viime vuosikymmenen laman aikana valtaosa yrityksistä vähensi työvoimaansa. Heikoimmin kannattavat yritykset – joissa ikääntyvien työvoimaosuudet ovat usein korkeat – vähensivät työvoimaansa eniten.

Raportin tulokset ikääntyvien aseman parantumisesta työelämässä ovat melko myönteiset. Ikääntyvien työttömyys on kuitenkin ongelma vielä pitkään. Ongelman laajuutta kuvaa se, että työttömänä, työttömyyseläkkeellä tai aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä oli vuonna 2001 edelleen runsas 160 000 50–64-vuotiaasta henkilöä. Tämä on noin 17 prosenttia samanikäistä väestöstä. Ongelman sitkeydestä kertoo se, että 50–59-vuotiaista työttömistä työnhakijoista noin puolet on ollut työttömänä vähintään vuoden ja vajaa kolmannes vähintään kaksi vuotta. Heidän osaltaan työttömyyden "jälki" katoaa yleensä vasta vanhuuseläkkeelle siirtymisen myötä – useimmiten työttömyyseläkkeen kautta.

Lähiuosina suurten ikäluokkien vanheneminen nostaa sekä 55–59-vuotiaiden työttömien että työttömyyseläkkeellä olevien määriä. Kohtuullisen pienetkin muutokset työttömäksituloasteissa vaikuttavat jo muutamassa vuodessa melko paljon. Jos ikääntyvät siirtyvät työttömiksi entiseen tapaan, suurten ikäluokkien tulo työttömyyseläkeputki-ikään voi johtaa vaikeisiin työttömyys- ja eläkeongelmiin. Erityisen ongelmallinen tilanne on silloin, jos nykyinen taantuma pitkittyy.

# KIRJALLISUUS

Aho S. ja Virjo I. (2002) Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Rekisteritutkimus yli 50-vuotiaiden erityisongelmista työmarkkinoilla. Työpoliittinen tutkimus (tulossa), Työministeriö. Helsinki.

Gould R. (2001) Eläkeajatuksat – Katsaus aiheeseen liittyviin tutkimustuloksiin. Eläketurvakeskuksen monisteita 2001:36. Helsinki.

Kansallisen ikäohjelman seurantaraportti 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:17. Helsinki.

Hakola T. (2001) Ikääntyneiden työnteon kannustimet ja työmarkkinoiden vaihtoehtoisuus. Julkaisussa Ilmakunnas S. (toim.) Työmarkkinat testissä, Vatt-julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hakola T. ja Uusitalo R. (2001) Let's Make a Deal - the Impact of Social Security Provisions and Firm Liabilities on Early Retirement, Vatt-keskustelualoitteita 260, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Huovinen ja Piekkola (2001) Unemployment and Early Retirements of Finnish Aged Workers in 1989-1996. Julkaisussa Kalela J., Kiander J., Kivikuru U., Loikkanen H. A. ja Simpura J. (2001) (toim.) 1990s the economic crisis in Finland. Vatt-julkaisuja 27:6, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hytti H. (2001) Väestö ikääntyy – Tarvitsevatko ikääntyvät työttömät erityisturvaa? Julkaisussa Tuominen E. (toim.) Muuttuva työ ja eläketurva, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2001:1. Helsinki.

Hytti H. (1998) Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 1998:32, Kansaneläkelaitos.

Ilmakunnas P. ja Maliranta M. (2000) Työpaikkojen syntyminen ja häviäminen ja työvoiman vaihtuvuus. Työpoliittinen tutkimus 209, Työministeriö. Helsinki.

Kalela J., Kiander J., Kivikuru U., Loikkanen H. A. ja Simpura J. (2001) (toim.) Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. Vatt-julkaisuja 27:6, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Korkeamäki O. (2001) Työttömyysriskiin vaikuttavat yksilö- ja yritys-kohtaiset tekijät Suomessa 1990-1996. Vatt-keskustelualoitteita 255, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mustonen A. (1998) Pitkäaikaistyöttömäksi valikoituminen. Työpoliittinen tutkimus 181, Työministeriö. Helsinki.

Rantala J. (1999) Toimipaikkojen rekrytointikäyttäytyminen – Analyysi toimipaikkojen rekrytoinneista Suomessa 1997. Työpoliittinen tutkimus 208, Työministeriö. Helsinki.

Romppanen A. (2000) Ikääntyvien vaikutuksista työmarkkinoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:12. Helsinki.

Tuominen E. (2001) Työhön vai eläkkeelle? Ikääntyvien työttömien kokemuksia vuosikymmenen taitteen työmarkkinoilla. Eläketurvakeskuksen raportteja 2001:27. Helsinki.

TEL-vakuutus käytännössä 1999, Ilmarinen, 1999

TEL-vakuutus käytännössä 2000, Ilmarinen, 2000

Työvoimapolitiittinen aikakauskirja 1/2002 Vol 45. Työministeriö. Helsinki.

# LIITE 1

## Määritelmiä

Tässä työssä toisensa poissulkevia työmarkkinatiloja on yhteensä yhdeksän ja erilaisia työmarkkinasiirtymiä yhteensä 81.<sup>41</sup> Työmarkkinatilat on mitattu kalenterivuoden lopussa. Osa vuotta 1999 koskevista tiedoista on ennakkotietoja. Jos henkilö oli samanaikaisesti useassa työmarkkinatilassa, ne erotettiin toisistaan prioriteettijärjestyksen avulla. Esimerkiksi työssä ja samanaikaisesti eläkkeellä olevat luettiin työssä oleviksi. Osa-aika-eläkkeellä ja aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevia (tukityö tai koulutus) käsiteltiin omina ryhminään. Seuraavassa neljän tämän työn kannalta keskeisen työmarkkinatilan määritelmät.

### *Työttömyys:*

Työttömyys on määritelty Työministeriön käsitteiden (työtön työnhakija) mukaan eli passiiviset työnhakijat kuten ”työttömyyseläkeputkessa” olevat ovat työttömiä.

### *Työllisyys:*

Työllisenä olo perustuu Tilastokeskuksen työllisyyskäsitteisiin. Aktiivisten työvoimapolitiittisten tukitöiden tai osa-aika-eläkkeen piirissä olevat henkilöt eivät kuitenkaan ole työllisiä.

### *Työkyvyttömyyseläke:*

Työkyvyttömyyseläkkeellä olo perustuu Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen tietoihin. Jos henkilö on pääosin työssä hänet luetaan kuitenkin työlliseksi ja jos hän on sairauspäivärahalla ennen työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistään hänet luetaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevaksi.

41 Osa siirtymistä on luonnollisesti sellaisia, joita ei käytännössä ole olemassa (esim. vanhuuseläkkeeltä päätoimisesti opiskelemaan siirtyneet).

Päällekkäisten eläkelajien kohdalla työkyvyttömyyseläke dominoi muita eläkkeitä.

*Työttömyyseläke:*

Työttömyyseläkkeellä olo perustuu Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen tietoihin. Koska ikää mitataan vuoden tarkkuudella kunkin kalenterivuoden lopussa, työttömyyseläkkeelle luokittelu on joidenkin henkilöiden osalta hieman todellista jäljessä.

*Työmarkkinasiirtymien laskeminen:*

Yksilöt ovat vuoden lopussa aina jossakin tietyssä työmarkkinatilassa. Seuraavana vuoden lopussa heidän työmarkkinatilansa säilyy ennallaan tai se muuttuu joksikin toiseksi. Näiden tietojen avulla voidaan laskea kuhunkin työmarkkinatilaan liittyviä siirtymäosuuksia. Tietystä työmarkkinatilasta laskettujen siirtymäosuuksien summa on aina 100 prosenttia. Siirtymäosuudet voidaan laskea erikseen esimerkiksi henkilöiden iän mukaan.

Taulussa 1 on esitetty siirtymäosuuksien laskentakaavat henkilöille, jotka ovat vuoden  $t-1$  lopussa työllisinä. Taulussa  $E_{t-1}$  on työllisten lukumäärä vuoden  $t-1$  lopussa. Heidän tilannettaan vuoden  $t$  lopussa kuvaavat työllisinä pysyneiden ( $E_t$ ), työttömäksi jääneiden ( $U_t$ ), työttömyyseläkkeelle siirtyneiden ( $TTE_t$ ), työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden ( $TKE_t$ ) ja muista syistä työllisyytensä päättäneiden ( $MUU_t$ ) lukumäärät. Ryhmään 'Muu' on yksinkertaisuuden vuoksi yhdistetty kaikki muut työmarkkinatilat.

Taulukko 1. Siirtymät työllisyydestä, %.

Työmarkkinatila vuoden $t-1$ lopussa $t$ lopussa		Siirtymän nimi	Kaava
Työllinen	Työllinen	Työssäpysyvyysaste	$(E_t / E_{t-1}) * 100$
Työllinen	Työtön	Työttömäksituloaste	$(U_t / E_{t-1}) * 100$
Työllinen	Työkyvytt.eläke	Työkyvytt.eläkkeelle siirtymisaste	$(TKE_t / E_{t-1}) * 100$
Työllinen	Muu	Työllisyys päättyy muutoin -aste	$(MUU_t / E_{t-1}) * 100$ $= 100\%$

1) Työkyvytt.eläke = työkyvyttömyyseläke

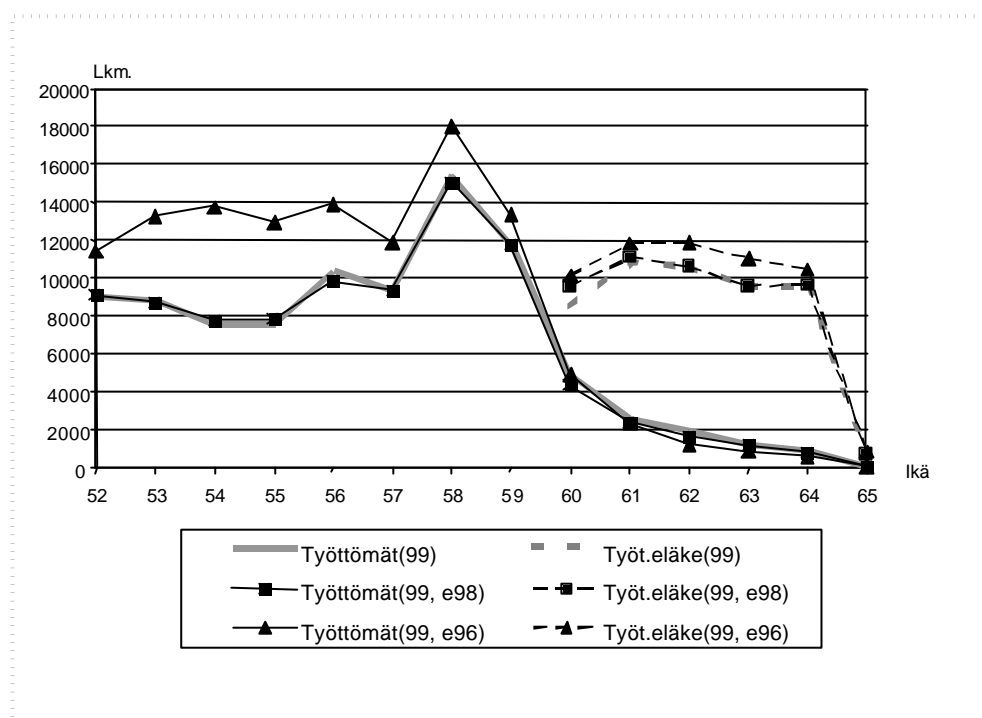
Taulussa 2 on siirtymäosuuksien laskentakaavat vuoden t-1 lopussa työttöminä olleille henkilöille. Siinä on  $U_{t-1}$  on työttömien lukumäärä vuoden t-1 lopussa. Heidän jakautumistaan vuoden t lopun työmarkkinatiloihin kuvaavat työttöminä pysyneiden ( $U_t$ ), työllistyneiden ( $E_t$ ), työttömyys- ( $TTE_t$ ) tai työkyvyttömyyseläkkeelle ( $TKE_t$ ) siirtyneiden sekä muista syistä työttömyytensä päättäneiden ( $MUU_t$ ) lukumäärät.

Taulukko 2. Siirtymät työttömyydestä, %.

Työmarkkinatila vuoden t-1 lopussa t lopussa		Siirtymän nimi	Kaava
Työtön	Työtön	Työttömyyden pysyvyysaste	$(U_t / U_{t-1}) * 100$
Työtön	Työllinen	Työllistymisaste	$(E_t / U_{t-1}) * 100$
Työtön	Työttömyyseläke	Työttömyyseläkkeelle siirtymisaste	$(TTE_t / U_{t-1}) * 100$
Työtön	Työkyvytt.eläke	Työkyvytt.eläkkeelle siirtymisaste	$(TKE_t / U_{t-1}) * 100$
Työtön	Muu	Työttömyys päättyy muutoin -aste	$(MUU_t / U_{t-1}) * 100$ = 100%

1) Työkyvytt.eläke = työkyvyttömyyseläke.

## LIITE 2



Kuva 1. Toteutuneet ja vuosien 1996 ja 1998 tilanteisiin perustuvat arviot työttömien ja työttömyyseläkkeellä olevien määristä 1999.